Évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA)

Rapport final (LSPA / DRHC)

Mars 1998

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

SP-AH046F-03-98
(also available in english)

Remerciements

Voici le rapport final de l'étude d'évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Dans le cadre du projet, nous avons évalué les composantes de la Stratégie qui relèvent du ministère du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC).

L'étude d'évaluation a été menée conjointement par les sociétés GTA Consultants de Shédiac (Nouveau-Brunswick) et Andy Rowe Consultants de St. John's (Terre-Neuve) au nom de la Direction générale de l'évaluation et du développement des données (ÉDD) de DRHC. Celle-ci, avec l'appui du Comité consultatif de la Stratégie, a dirigé l'étude et assuré le suivi des travaux en cours. Le comité permanent était composé de représentants du programme LSPA / DRHC de l'Administration centrale (AC) et des bureaux régionaux (BR) de DRHC, du ministère des Pêches et des Océans (MPO), du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la province de Terre-Neuve et du Labrador. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR[Q]) ont participé à ce comité au début du projet.

L'équipe d'évaluation souhaite remercier les membres du Comité consultatif de l'évaluation pour leur précieuse collaboration; ils ont fait preuve de bonne volonté et n'ont ménagé ni leurs conseils, ni leur temps pour nous être utiles. Nous remercions aussi la Direction du développement des données et des services techniques d'ÉDD pour son soutien et ses conseils techniques tout au long du projet.

Enfin, nous remercions les nombreux bénéficiaires du programme qui ont bien voulu expliquer les effets de la Stratégie dans leur vie et nous ont fourni des renseignements importants au sujet du programme et de ses avantages.

Table des matières

Sommaire

Réponse de la Direction

1. Introduction
- 1.1 Objectifs et structure du rapport
- 1.2 Description de l'étude d'évaluation
  - 1.2.1 Questions de l'évaluation
  - 1.2.2 Description des activités de recherche
  - 1.2.3 Principales méthodologies et sources de données
  - 1.2.4 Contraintes et limites de l'évaluation

2. Description du programme LSPA / DRHC
- 2.1 Objectifs de la Stratégie
- 2.2 Structure du programme LSPA / DRHC
  - 2.2.1 Soutien du revenu
  - 2.2.2 Mesures d'adaptation au marché du travail
- 2.3 Contraintes à la mise en oeuvre de la Stratégie
- 2.4 Modifications apportées au programme en 1995
- 2.5 Cibles d'adaptation
- 2.6 Modifications apportées au programme en juillet 1996

3. Profil des participants
- 3.1 Caractéristiques de la clientèle
  - 3.1.1 Différences entre les sous-groupes
  - 3.1.2 Composition des ménages
  - 3.1.3 Défis que doivent relever les clients de la Stratégie par rapport aux autres clients de DRHC
- 3.2 Counselling LSPA / DRHC
- 3.3 Formation
  - 3.3.1 Rattrapage scolaire et formation de base des adultes (FBA)
  - 3.3.2 Attitudes des clients face à la formation
- 3.4 Tendances de l'emploi des clients de la Stratégie
  - 3.4.1 Sources des données sur l'emploi
  - 3.4.2 Résultats des sondages : emploi
- 3.5 Programmes d'emploi de la Stratégie
  - 3.5.1 Programme d'activités communautaires (PAC)
  - 3.5.2 Projets écologiques
  - 3.5.3 Autres programmes d'emploi
- 3.6 Mobilité
  - 3.6.1 Programme d'aide à la mobilité
  - 3.6.2 Résultats des sondages : mobilité
- 3.7 Attentes

3.8 Commentaires spontanés des clients
3.8.1 Problèmes liés aux critères d'admissibilité et à la durée de la période d'admissibilité
3.8.2 Problèmes d'accès
3.8.3 Problèmes liés à la souplesse de la Stratégie
3.8.4 Problèmes liés au paiement des prestations
3.8.5 Éclaircissements obtenus grâce aux appels de clients

4. Adaptation
4.1 Concepts et mesures d'adaptation
4.1.1 Niveau d'adaptation
4.1.2 Cas d'adaptation où l'intervention de DRHC a changé les choses
4.2 Caractéristiques des clients de la Stratégie qui se sont adaptés
4.3 Répercussions possibles de la non-adaptation
4.3.1 La population non adaptée
4.3.2 Perspectives d'avenir de la clientèle non adaptée
4.4 Sommaire des constats sur l'adaptation

5. Influence des ménages et des collectivités sur le processus d'adaptation
5.1 Étude spéciale de la dynamique d'adaptation au sein des ménages
5.1.1 Méthodologie de l'étude des ménages
5.1.2 Sommaire des principaux résultats
5.1.3 Leçons tirées de l'expérience
5.2 Étude spéciale de la dynamique d'adaptation au sein des collectivités
5.2.1 Contexte
5.2.2 Résultats du sondage : adaptation des collectivités
5.2.3 Résultats des séances des groupes de discussion
5.2.4 Principaux résultats et leçons tirées de l'expérience

Annexe 1 Mesures d'adaptation et de revenu utilisées dans le cadre de l'évaluation
Annexe 2 Description de l'analyse typologique utilisée
Annexe 3 La mesure d'adaptation utilisée par le programme LSPA / DRHC
Annexe 4 Vue d'ensemble de l'économie terre-neuvienne

Sommaire

I Aperçu du rapport

Voici le rapport final de l'évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Lancée en octobre 1994, l'évaluation a pris fin en mars 1997. Elle a porté sur l'étude des composantes de la Stratégie dont le ministère des Ressources humaines du Canada (DRHC) était chargé.

La section 1 du rapport décrit l'évaluation de LSPA / DRHC[1], tandis que la section 2 donne une brève description du programme LSPA / DRHC et de ses principaux éléments.

La section 3 donne un profil descriptif des clients de la Stratégie et de leurs activités d'adaptation. La section 4 décrit la mesure d'adaptation hors de l'industrie du poisson de fond adoptée dans ce rapport et présente les résultats obtenus en matière d'adaptation.

La section 5 décrit les caractéristiques des ménages et de la dynamique homme-femme chez les clients de la Stratégie et examine le rôle des collectivités dans le processus d'adaptation.

II Vue d'ensemble de l'évaluation de LSPA / DRHC

Doté d'un budget d'environ 1,7 milliard de dollars (sur 1,9 milliard pour la Stratégie dans son ensemble) et d'une clientèle de 40 025 pêcheurs de poisson de fond, aide-pêcheurs et travailleurs d'usine, le programme LSPA / DRHC offre des mesures de soutien du revenu, de counselling, de formation, d'aide à la mobilité, de soutien à l'emploi et de retraite anticipée, ainsi que quelques projets de création d'emploi. Pour aborder les principaux enjeux que peut présenter un programme aussi complexe et polyvalent, l'étude d'évaluation de LSPA / DRHC a eu recours à des sondages auprès des clients et des non-participants, à des entrevues d'informateurs clés, à des analyses à l'échelle des collectivités et à l'examen des modifications au programme. L'étude a aussi fait un usage intensif des données de programmes et des données administratives de DRHC.

La Direction de l'évaluation et du développement des données de DRHC était responsable de l'évaluation dans son ensemble et du contrôle des travaux en cours, avec le soutien du Comité consultatif de l'évaluation de la Stratégie.

---

[1] Tout au long du rapport, on fait référence au programme LSPA / DRHC, au programme LSPA ou parfois, tout simplement, à la Stratégie. Comme DRHC est chargé principalement du programme, ainsi que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et d'autres partenaires, mais que l'étude porte surtout sur l'évaluation des composantes propres à DRHC, nous utiliserons l'expression " LSPA / DRHC " pour désigner les composantes de DRHC et " LSPA " ou " la Stratégie " pour désigner le programme dans son ensemble.

Voici les principales questions d'évaluation sur lesquels l'évaluation s'est penchée:

1. L'efficacité des programmes de counselling et de formation de LSPA / DRHC et leurs incidences en matière d'adaptation;

2. L'efficacité des programmes de soutien à l'emploi et de développement économique local de LSPA / DRHC et leurs incidences en matière d'adaptation;

3. Les incidences des mesures de soutien du revenu de LSPA / DRHC en matière d'adaptation.

En juillet 1996, on annonçait que la Stratégie prendrait fin au printemps 1998, au lieu de 1999, en raison du dépassement des coûts. Par conséquent, on a mis fin aux mesures d'aide à l'adaptation de LSPA / DRHC pour consacrer toutes les ressources restantes au soutien du revenu.

L'étude d'évaluation de LSPA / DRHC a également subi des compressions à l'époque, et l'on a demandé à l'équipe d'évaluation de produire un rapport final avant la fin de l'exercice 1996-1997. Il a donc fallu annuler les analyses approfondies des incidences des programmes de soutien du revenu, de formation, d'emploi et de mobilité de la Stratégie que l'on prévoyait mener en 1996-1997. Toutes les questions de l'évaluation n'ont donc pas été abordées de la façon prévue au départ.

■ Sommaire des résultats et des leçons

1. Adaptation au marché du travail dans les collectivités qui dépendent de la pêche

À la fin de 1996, on estime que 12 000 clients de la Stratégie s'étaient adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond, tandis qu'environ 28 000 ne l'avaient pas fait. Si l'industrie avait été couverte de nouveau en 1997, la grande majorité des clients de la Stratégie (adaptés et non adaptés) auraient encore été en mesure de chercher de l'emploi lié à l'exploitation ou à la transformation du poisson de fond.

Voici les principaux résultats de l'évaluation de LSPA / DRHC en ce qui a trait à l'adaptation.

1.1 La clientèle de LSPA / DRHC fait face à des défis énormes et singuliers en matière d'adaptation.

Par rapport aux autres groupes de clients de DRHC, les pêcheurs et les travailleurs d'usine déplacés par la fermeture de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique affichent d'importantes caractéristiques qui rendent très difficile leur adaptation permanente au marché du travail en dehors de cette industrie :

- leur niveau de scolarité est relativement faible (72 % n'ont pas terminé leurs études secondaires);
- leur âge est relativement avancé (la moitié ont 40 ans et plus);
- leur gamme de compétences professionnelles polyvalentes est limitée;
- ils vivent dans des régions où le chômage est élevé et bien enraciné;
- ils vivent dans de petites collectivités rurales souvent éloignées des grands centres;
- leurs engagements liés à la famille et au ménage limitent leur mobilité;
- ils entretiennent des liens sociaux, économiques et culturels solides avec leur collectivité et leur mode de vie.

1.2 Pour cette clientèle, l'adaptation est un processus à long terme et, peut-être, transgénérationnel.

Pour la majorité des clients de la Stratégie, il n'était pas possible de ne plus jamais dépendre économiquement de l'industrie du poisson de fond avec le temps et les ressources imparties à la Stratégie :

- pour apprendre une autre profession, de nombreux clients de la Stratégie auraient eu (et ont encore) besoin de cours de rattrapage scolaire. Leurs besoins globaux d'études et de formation dépassent la durée de la Stratégie et nécessiteraient des niveaux de dépenses supérieurs aux ressources disponibles dans le cadre de la Stratégie;

- le nombre des clients de la Stratégie à lui seul, surtout à Terre-Neuve a dès le départ submergé les ressources dont le programme disposait (p. ex., les services de counselling, les cours d'alphabétisation ou les places dans les programmes d'acquisition de nouvelles compétences);

- de nombreux clients pensent que seule la génération suivante pourra s'adapter à la vie et au marché du travail à l'extérieur de la pêche du poisson de fond :
  - bon nombre des clients qui ne comptent pas quitter leur domicile ou leur collectivité, ni abandonner leurs actifs liés à la pêche, encouragent cependant leurs enfants à partir;
  - ces clients s'inquiètent souvent de ce que leurs enfants n'aient pas suffisamment d'occasions d'obtenir le niveau de scolarité et de formation dont ils auraient besoin pour trouver de l'emploi à l'extérieur de la pêche;
- par rapport au groupe témoin des non-participants à la Stratégie qui affichent des caractéristiques semblables au chapitre de l'âge, de la scolarité et autres caractéristiques, les clients de la Stratégie étaient moins susceptibles que les non-participants d'avoir travaillé en 1995 ou en 1996, et leurs revenus étaient plus faibles dans l'ensemble. Les clients de la Stratégie étaient beaucoup moins nombreux, proportionnellement, à avoir suffisamment travaillé en 1996 pour être admissibles à l'assurance-emploi.

1.3 Un peu plus de 12 000 clients de la Stratégie ont quitté l'industrie du poisson de fond, soit en s'adaptant, soit en prenant une retraite anticipée.

En 1996, on comptait 10 635 clients de la Stratégie (27 % de l'ensemble des clients) qui répondaient aux critères d'adaptation de l'étude d'évaluation, c.-à-d. qui avaient gagné un revenu d'autres sources que l'industrie du poisson de fond représentant au moins 80 p. 100 de leur revenu d'avant le moratoire et qui ne dépendaient pas davantage de l'a.-e. ou de l'a.-c. qu'ils ne le faisaient avant le moratoire.

- Voici les caractéristiques des clients de la Stratégie qui se sont adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond :
  - 28 p. 100 des clients de Terre-Neuve se sont adaptés, contre 24 p. 100 en Nouvelle-Écosse et 39 p. 100 au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec réunis;
  - 31 p. 100 des hommes et 22 p. 100 des femmes se sont adaptées;
  - 40 p. 100 des exploitants pêcheurs de la Stratégie se sont adaptés, contre 22 p. 100 des travailleurs d'usine de transformation;
  - 68 p. 100 des clients qui se sont adaptés étaient admissibles aux prestations d'a.-e. en 1996, contre 25 p. 100 des clients non adaptés;
  - 57 p. 100 avaient d'autres membres de leur famille inscrits à la Stratégie, et 71 p. 100 avaient d'autres membres de leur famille qui apportaient une contribution financière au ménage;
  - 11 p. 100 des clients dont l'admissibilité à la Stratégie prenait fin en 1996 se sont adaptés, contre 23 p. 100 de ceux dont l'admissibilité prenait fin en 1997 et 30 p.100 de ceux dont l'admissibilité prenait fin en 1998-1999;

- on ne constate pratiquement aucun changement dans les chiffres sur l'adaptation entre 1995 et 1996 :
  - 10 599 clients répondaient aux critères d'adaptation en 1995, contre 10 635 en 1996;

- en outre, on estime à 1 492 (4 % de la clientèle totale de la Stratégie) le nombre de clients qui se sont prévalus d'un programme de retraite anticipée et ont donc renoncé à la Stratégie. (Ces retraités de moins de 65 ans ne font pas partie de la clientèle désignée comme répondant aux critères d'adaptation de l'évaluation.)

1.4 Les clients de la Stratégie qui ont réussi à s'adapter dépendent encore fortement des mesures de soutien du revenu de DRHC.

Les trois quarts des clients de la Stratégie qui se sont adaptés dépendent de sources de revenu de DRHC (a.-c., a.-e. ou mesures de soutien à l'emploi de LSPA / DRHC comme les subventions salariales) pour une part allant jusqu'à 80 p. 100 de leur revenu.

1.5 De nombreux clients de la Stratégie, et la majorité des clients adaptés, trouvent de l'emploi et gagnent un revenu dans d'autres industries de la pêche que celle du poisson de fond, sont admissibles à l'a.-c. ou à l'a.-e. et ne songent pas à changer de carrière.

Plus de 50 p. 100 des clients de la Stratégie ont trouvé du travail dans l'industrie de la pêche pendant qu'ils touchaient des prestations de LSPA, et la plupart pensent qu'ils continueront à le faire. De nombreux clients ne croient pas avoir d'autre choix que de continuer à dépendre de la pêche, pour le meilleur et pour le pire :

- pour 80 p. 100 clients de la Stratégie qui ont travaillé en 1996, l'emploi principal était dans la pêche ou la transformation du poisson;

- on estime à 9 595 (24 % de l'ensemble) le nombre des clients qui ont répondu aux critères d'adaptation en trouvant de l'emploi dans d'autres secteurs de l'industrie de la pêche;

- la grande majorité des clients qui sont passés à d'autres activités de pêche ou de transformation du poisson demeurent prêts à retourner au poisson de fond si jamais la pêche reprend;

- seuls 3 p. 100 des clients de la Stratégie (1 040) qui répondaient aux critères d'adaptation ont exercé leur emploi principal à l'extérieur de l'industrie de la pêche en 1996.

1.6 Plus de la moitié des clients (58 %) qui répondent aux critères d'adaptation ont reçu une intervention dans le cadre de LSPA.

Parmi ceux qui se sont adaptés, 6 154 clients ont reçu une intervention dans le cadre de la stratégie :

- on est intervenu auprès de 4 662 clients qui répondaient aux critères d'adaptation et qui étaient employés à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond ont bénéficié d'une intervention :
  - de ce nombre, 732 clients ont trouvé de l'emploi à l'extérieur de l'industrie de la pêche,
  - près du tiers de ces clients ont reçu une formation axée sur l'acquisition de nouvelles compétences ou sur le rattrapage scolaire,

- 88 p. 100 de toutes les interventions de DRHC (y compris le counselling) ont bénéficié à des clients qui ne sont pas encore adaptés.

1.7 Parmi les clients non adaptés de la Stratégie, certains ont amélioré leurs capacités et leurs possibilités d'adaptation pendant qu'ils étaient admissibles à la Stratégie, mais la majorité espèrent encore trouver de l'emploi dans la pêche ou croient n'avoir aucune perspective d'emploi, et n'ont donc pris aucune mesure active d'adaptation.

Les clients non adaptés de la Stratégie peuvent être groupés en trois grandes grappes :

- *Grappe 1* : environ 10 500 pêcheurs et travailleurs d'usine (38 % de tous les clients non adaptés) comptent rester dans l'industrie de la pêche, mais n'ont pas pu remplacer le poisson de fond comme source de revenu :
  - très peu de membres de cette grappe se sont prévalus de la formation offerte dans le cadre de la Stratégie;
  - dans l'ensemble, cette grappe était admissible à des taux de prestation LSPA / DRHC plus élevés sur une période plus longue;
  - en moyenne, les pêcheurs de cette grappe ont pêché pendant quatre semaines en 1996 et gagné environ 3 000 $.

- *Grappe 2* : environ 4 800 clients (17 % de tous les clients non adaptés), surtout des travailleurs d'usine, ont entrepris des démarches d'adaptation en se prévalant des programmes d'adaptation de la Stratégie, mais n'ont pas réussi à trouver suffisamment de travail pour remplacer l'emploi dans l'industrie du poisson de fond. Ils espèrent encore travailler à l'extérieur de l'industrie de la pêche l'an 2000 :
  - tous ces clients ont suivi des cours (formation de base des adultes et / ou acquisition de nouvelles compétences);
  - les clients de cette grappe ont le niveau de scolarité le plus élevé (45 % ont un diplôme d'études secondaires);
  - 35 p. 100 ont eu un emploi en 1996 (15 % dans l'industrie de la pêche et 20 p. 100 à l'extérieur de cette industrie), et 15 p. 100 étaient admissibles à l'a.-e. cette année-là;
  - ceux qui ont travaillé à l'extérieur de l'industrie de la pêche ont gagné en moyenne 8 000 $.

- *Grappe 3* : quelque 3 600 clients de la Stratégie (13 % de tous les clients non adaptés) font face à d'importants obstacles à l'adaptation (âge, scolarité, etc.), ne semblent pas savoir où aller, ont perdu espoir et ont des perspectives limitées :
  - aucun des clients de ce groupe ne s'est prévalu de la formation dans le cadre de la Stratégie; ils ne savent pas ce qu'ils feront à l'avenir.

À l'avenir, ces trois grappes[2] feront face à d'importantes difficultés pour lesquelles les mesures d'aide à l'emploi de DRHC (comme les prestations d'emploi de l'a.-e.) seront peut-être insuffisantes ou ne conviendront pas :

---

[2] Les 32 % qui restent de clients non adaptés de la Stratégie figurent dans 77 autres grappes distinctes trop petites pour être jugées représentatives ou significatives.

- même si certains clients de la Stratégie ont participé aux options d'adaptation de LSPA / DRHC, ils n'ont pas gagné suffisamment d'argent dans d'autres emplois pour qu'on les considère comme s'étant adaptés. Les mesures actives de réemploi de l'assurance-emploi ressemblent aux options d'adaptation de la Stratégie. Par conséquent, même si les clients non adaptés participent aux mesures d'a.-e., cela ne donnera peut-être pas de résultats très différents de ceux de la Stratégie;

- 25 p. 100 de la population non adaptée était admissible au soutien du revenu dans le cadre de l'a.-e. en 1996;

- la majorité des clients de la Stratégie, y compris ceux qui ne se sont pas adaptés, se trouvent à Terre-Neuve.

1.8 Il faudrait améliorer l'efficacité des programmes de création d'emploi axés sur l'adaptation.

Des observateurs informés du gouvernement, des organismes de l'industrie et des collectivités qui vivent de la pêche suggèrent que même si l'on investit énormément dans l'adaptation au marché du travail du côté de l'offre, ces investissements ne donneront pas nécessairement de résultats à long terme si l'on ne cherche pas vraiment à créer des emplois accessibles à la population qui doit s'adapter. Ce point de vue est particulièrement pertinent dans les régions où le chômage structurel est endémique et où vivent de nombreux clients de la Stratégie :

- par l'analyse des résultats en matière d'adaptation, on a cerné une assez vaste clientèle de la Stratégie disposée à s'adapter au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond et qui a entrepris une démarche de formation et d'adaptation, mais ne trouve pas encore assez de travail pour être admissible à l'a.-e.;

- les sondages et les groupes de discussion ont permis de constater qu'un nombre important de clients de la Stratégie sont disposés à s'adapter, mais n'ont pas la mobilité nécessaire en raison de leurs liens familiaux et avec leur ménage (p. ex., un conjoint qui a un bon emploi). Ces clients cherchent de l'emploi à l'extérieur de l'industrie de la pêche, mais toujours dans leur région d'attache — sans succès dans de nombreux cas.

1.9 L'adaptation est un processus qui concerne la famille et le ménage.

Les programmes d'adaptation de LSPA / DRHC étaient surtout axés sur les particuliers, alors que les décisions des clients en matière d'adaptation sont influencées ou limitées en grande partie par leur famille ou leur ménage :

- 84 p. 100 des clients de la Stratégie vivent avec un conjoint ou une conjointe, et 54 p. 100 vivent avec au moins une personne à charge de moins de 18 ans;

- 37 p. 100 des clients de sexe masculin et 51 p. 100 des clientes vivent avec un ou plusieurs autres clients de la Stratégie;

- la majorité des clients de la Stratégie ont investi des sommes considérables dans leur propriété familiale et dans la pêche et craignent de perdre la valeur de ces actifs;

- 23 p. 100 des clients de la Stratégie interrogés indiquent que leurs plans de mobilité ou d'adaptation sont limités par la situation professionnelle d'autres membres de leur famille. Le cas le plus typique est celui d'une travailleuse d'usine qui aimerait suivre des cours et trouver de l'emploi à l'extérieur de la collectivité, mais dont le mari travaille encore dans la pêche localement;

- 33 p. 100 des clients interrogés disent que leurs responsabilités de garde d'enfants ou de personnes âgées limitent leur participation à des programmes d'adaptation;

- dans les sondages, les femmes considèrent l'adaptation plus favorablement que les hommes et ont un niveau de scolarité supérieur à ces derniers, mais sont plus limitées par leurs liens familiaux et communautaires et par leurs valeurs culturelles;

- les clients de la Stratégie, plus particulièrement les femmes, suggèrent qu'ils leur seraient plus faciles de s'adapter si l'on améliorait le soutien à la garde d'enfants et de personnes âgées et si l'on offrait davantage de possibilités d'étudier, de suivre un programme de formation ou de trouver de l'emploi sur place pour répondre aux besoins des clientes qui ont des responsabilités familiales et dont le conjoint est employé localement.

1.10 Le niveau de scolarité est un facteur d'adaptation essentiel.

Le niveau de scolarité des clients de LSPA / DRHC est une variable importante pour prédire les chances d'adaptation au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche :

- les clients qui ont terminé leurs études secondaires ou fait des études postsecondaires sont beaucoup plus susceptibles d'avoir participé à un programme d'acquisition de nouvelles compétences, d'emploi ou de mobilité que les clients moins scolarisés;

- les clients dont le niveau d'études et de formation est élevé sont plus susceptibles de s'être adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche.

1.11 À long terme, la formation de base des adultes peut contribuer à l'adaptation des clients pour qui cette adaptation est difficile.

La FBA (y compris l'alphabétisation et le rattrapage scolaire) ne semble pas donner de résultats immédiats pour les clients de la Stratégie si l'on s'en tient à l'adaptation au marché du travail, mais elle semble contribuer de façon importante à encourager les clients plus âgés, moins scolarisés et moins sûrs d'eux à faire les premiers pas en ce sens, selon leur situation personnelle et familiale :

- les sondages et les groupes de discussion de l'étude indiquent que les clients qui suivent des cours d'alphabétisation, de FBA et de rattrapage scolaire reconnaissent que ces cours les ont aidés à bâtir leur confiance en eux et leur ont donné les outils nécessaires pour essayer d'autres options d'adaptation :
  - la majorité des participants des groupes de discussion qui suivaient des cours de FBA déclarent qu'ils suivront d'autres cours lorsqu'ils auront terminé leur FBA; ils disent aussi qu'ils sont mieux préparés à travailler en dehors de l'industrie du poisson de fond;
  - ces clients indiquent aussi que ces cours ont eu des effets très favorables sur leur famille, notamment qu'ils ont accru leur intérêt et leur capacité à encourager leurs enfants à rester à l'école et à terminer leurs études.

1.12 La collectivité exerce une influence notable sur l'adaptation.

Chez les clients d'âge, de profession et de niveau de scolarité semblables, les résultats en matière d'adaptation varient de façon importante d'une collectivité à l'autre. De tels écarts s'expliquent le plus souvent par les attitudes de la collectivité et par son niveau d'organisation :

- les organismes communautaires ont joué un rôle clé pour aider les clients à surmonter leur peine et leur refus d'accepter la réalité après la fermeture de l'industrie du poisson de fond;

- l'étude des groupes de discussion a révélé que les clients dont l'adaptation est difficile (parce qu'ils sont âgés ou peu scolarisés, par exemple) étaient plus disposés à participer aux mesures d'adaptation et obtenaient de meilleurs résultats à ce chapitre s'il existait des programmes d'adaptation locaux axés sur la collectivité (p. ex., un Programme d'activités communautaires, un Centre d'éducation exploité par le syndicat FFAW/CAW [Fishermen, Food and Allied Workers / Canadian Auto Workers] de Terre-Neuve, des projets de création d'emploi locaux, etc.);

- les attitudes et les traditions de la collectivité semblent exercer une influence considérable sur les décisions des clients en matière de changement professionnel, d'études ou de formation et de mobilité.

1.13 Le développement économique des collectivités a constitué le chaînon manquant du processus d'adaptation.

Les collectivités qui vivent de la pêche sont gravement déçues par le fait que la Stratégie n'ait pas fait davantage pour soutenir le renforcement des capacités et le développement économique à l'échelon local :

- les annonces initiales sur la Stratégie en 1994 ont laissé croire aux clients et aux dirigeants des collectivités que la Stratégie accorderait davantage de ressources aux projets écologiques, au Programme d'activités communautaires (PAC) et aux composantes de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et du Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR(Q)) axées sur la création d'emplois locaux et les projets de développement durable;

- les collectivités bien organisées qui avaient déjà élaboré des stratégies de création d'emploi par le biais du programme Développement des collectivités et d'autres programmes de soutien ont été déçues de ne pas avoir droit à davantage de financement de base et d'avance de capitaux par l'entremise de la Stratégie.

1.14 Les employeurs exercent une influence importante sur l'adaptation.

Les clients étaient beaucoup plus disposés à accepter la nécessité de s'adapter lorsque leur employeur, surtout les exploitants d'usines de poisson, ont clairement indiqué aux travailleurs mis à pied que leurs chances de trouver de l'emploi à l'avenir étaient limitées. Le message envoyé par de nombreux employeurs n'était pas aussi clair :

- les efforts de certains exploitants d'usine pour conserver leur main-d'oeuvre ont souvent saboté les efforts de LSPA / DRHC pour encourager les clients à quitter l'industrie;

- de nombreux travailleurs d'usine ont eu peur de perdre leur ancienneté s'ils trouvaient de l'emploi ailleurs et n'ont pas reçu de message clair à ce sujet de la part des exploitants de l'usine.

1.15 Les niveaux de revenu antérieurs influencent les choix et les résultats en matière d'adaptation.

L'un des principaux traits distinctifs de l'industrie de la pêche, surtout à Terre-Neuve, est qu'elle a offert des salaires relativement élevés à la plupart des travailleurs d'usine et fourni de bons revenus à certains pêcheurs par rapport aux autres emplois disponibles sur le marché du travail local ou même régional pour les gens dont le niveau de scolarité et les compétences professionnelles étaient semblables. Le fait que la plupart des emplois dans la pêche donnaient facilement droit aux prestations d'a.-e. chaque année a ajouté à la valeur économique et à la stabilité que l'on pouvait retirer de ces emplois :

- le mode de vie et les attentes de nombreux clients de la Stratégie ont été façonnés par leurs revenus avant la fermeture de la pêche, souvent supérieurs à ceux des travailleurs des autres industries régionales :
  - la majorité des travailleurs d'usine clients de la Stratégie étaient syndiqués et gagnaient d'habitude plus de 10 $ l'heure;
  - presque 100 p. 100 des pêcheurs clients de la Stratégie étaient admissibles à l'a.-c. grâce à la pêche au poisson de fond et à d'autres poissons et gagnaient un revenu annuel total qui était en général supérieur à celui des travailleurs d'usine syndiqués dans la même collectivité;
  - bon nombre des emplois auxquels les travailleurs déplacés de la pêche ont maintenant accès dans leur région d'attache n'offrent qu'aux alentours du salaire minimum;
- dans un tel contexte, de nombreux clients pensent que " l'adaptation " signifie une importante baisse de revenu et, peut-être, la perte d'investissements dans le domicile familial s'ils doivent s'installer là où l'on trouve d'autres genres d'emplois;
  - pour de nombreux clients, le fait de continuer à toucher des prestations de LSPA et de conserver leur maison et leur équipement de pêche ou leur place dans la file d'attente de l'usine locale sont des options logiques face à ce qu'ils perçoivent comme étant les coûts et les risques élevés de l'adaptation;
  - les pêcheurs craignent de perdre leurs permis ou leurs postes de membre d'équipage s'ils déménagent ou s'ils acceptent d'autres emplois;
  - certains des clients qui se sont adaptés et qui ont accepté du travail dans d'autres domaines indiquent qu'ils retourneront à l'usine, si elle ouvre à nouveau ses portes, pour profiter d'un salaire plus élevé;
  - selon les résultats des groupes de discussion, les clients qui travaillent pour des salaires inférieurs dans des usines non syndiquées ont plus tendance à considérer l'adaptation comme une occasion de se perfectionner ou d'obtenir un travail plus profitable et plus intéressant.

2. *Objectifs et fonctionnement du programme LSPA / DRHC*

Dès le début, la Stratégie a souffert d'importants problèmes de budget, de coordination des divers éléments du programme et de communication entre les ministères et organismes partenaires chargés de la mise en oeuvre des éléments de programme. Ces problèmes ont considérablement nui à la capacité de LSPA / DRHC d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés.

2.1 Les objectifs fondamentaux de la Stratégie manquaient de clarté et de cohérence.

On avait conçu LSPA / DRHC en fonction de deux objectifs : soutenir le revenu des travailleurs déplacés et les aider à s'adapter au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond. En pratique, c'est le soutien du revenu qui a dominé, ce qui a peut-être nui à l'adaptation :

- selon la conception initiale de la Stratégie, tous les clients devaient être " actifs " pour avoir droit aux prestations. Lorsque le nombre de clients qui répondaient aux critères a submergé les ressources disponibles pour les mesures actives d'aide à l'emploi, on a supprimé l'exigence d'activité;

- le système de prestations de la Stratégie n'avait pas de structure intrinsèque cohérente pour inciter les clients à participer aux programmes d'adaptation; autrement dit, les clients inactifs touchaient les mêmes prestations que les clients actifs;

- de nombreux cadres de LSPA / DRHC et autres observateurs informés dans les collectivités vivant de la pêche croient que le niveau des prestations de la Stratégie et (ou) la durée des prestations ont découragé de nombreux clients à s'adapter au marché du travail à l'extérieur de l'industrie.

2.2 La coordination et la communication entre les partenaires sont essentielles à la réussite d'un programme d'adaptation multidimensionnel de grande envergure.

Certains problèmes fondamentaux de conception et de mise en oeuvre de la Stratégie ont découlé de la piètre qualité de la communication et de divergence dans la démarche et les objectifs des principaux partenaires du programme :

- on semble avoir établi le budget, les objectifs et la conception du programme sans connaître le nombre exact de clients qui répondraient aux critères d'admissibilité;

- on a conçu le programme en pensant que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) désignerait les exploitants pêcheurs qui feraient partie ou non de l'industrie de la pêche de l'avenir, mais le MPO ne l'a pas fait avant la fin de la première année;

- on a conçu le programme en pensant que les provinces détermineraient rapidement les usines de poisson (et donc les travailleurs de ces usines) qui feraient partie ou non de l'industrie de la pêche de l'avenir. Or, Terre-Neuve n'a fait d'annonces en ce sens qu'en 1997, et les autres provinces ont laissé la décision aux propriétaires des usines;

- on a conçu le programme en pensant que l'APECA et le BFDR(Q) soutiendraient les activités de développement économique local pour créer des emplois dans les collectivités touchées par la fermeture. Le calendrier établi à l'origine pour la Stratégie à été retardé à cause du processus d'adoption du financement qui a pris plus de temps que prévu;

- on a conçu le programme en pensant que les partenaires de l'industrie et des collectivités (y compris les organismes représentant les employeurs et les clients de la Stratégie) soutiendraient activement l'objectif d'adaptation, mais certains ne l'ont pas fait :

- à Terre-Neuve, le syndicat FFAW/CAW a offert beaucoup de formation et d'autres mesures de soutien à l'adaptation en collaboration avec LSPA / DRHC, mais s'est publiquement dissocié de l'objectif d'adaptation de LSPA / DRHC et a fortement appuyé le principe de la " compensation " financière;
- les employeurs ont souvent hésité à collaborer avec les programmes d'adaptation pour les raisons citées plus haut.

2.3 L'élaboration de critères d'admissibilité pertinents est essentielle à la réussite d'un programme d'adaptation comme celui de la Stratégie.

Les critères d'admissibilité de la Stratégie ont ouvert le programme à bon nombre de gens qui n'entretenaient que des liens marginaux avec l'industrie du poisson de fond ou qui se seraient peut-être débrouillés autrement :

- quelque 40 p. 100 des pêcheurs touchant des prestations de LSPA ont réussi à maintenir ou à développer la capture d'autres espèces de poisson, étaient admissibles à l'assurance-chômage ou à l'assurance-emploi et n'auraient peut-être pas eu besoin du soutien à l'adaptation ou des prestations de la Stratégie;
- selon de nombreux observateurs informés, les critères d'admissibilité de la Stratégie ont fait en sorte que l'on a accepté des pêcheurs qui n'avaient jamais tiré des revenus suffisants de la pêche au poisson de fond et qui n'étaient admissibles à l'a.-c. pour les pêcheurs que parce qu'ils avaient participé à des projets d'emploi artificiels créés par DRHC;
- d'autres pêcheurs ou travailleurs d'usine étroitement liés à l'industrie du poisson de fond ont été exclus, ce qui a avivé les rumeurs selon lesquels les critères étaient injustes et arbitraires.

2.4 L'incertitude et les modifications fréquentes associées à la Stratégie ont eu des effets défavorables sur les décisions des clients en matière d'adaptation et sur le moral du personnel de LSPA / DRHC sur le terrain.

Dans un contexte d'incertitude, les programmes d'adaptation devraient procurer la stabilité et la confiance nécessaires aux clients aux prises avec des changements personnels et sociaux. Les fréquentes modifications au programme LSPA / DRHC pourraient au contraire avoir ajouté à leurs sentiments de confusion et d'impuissance, et donc limité la volonté des clients à apporter des changements et à prendre des risques :

- les modifications fréquentes à la Stratégie, combinées aux réformes simultanées de l'a.-e. et à la restructuration des systèmes régissant les permis et la gestion de la pêche, ont contribué au climat d'incertitude, de colère et de méfiance envers le gouvernement dans les collectivités qui vivent de la pêche;

- aux premières étapes, le personnel terrain de LSPA / DRHC a signalé qu'il souffrait de niveaux de stress élevés en raison du grand nombre de cas à traiter, de la confusion qui a entouré l'exigence d'activité et de l'incertitude quant à la disponibilité de

certaines options de la Stratégie comme les projets écologiques, le PAC, le développement économique local et la création d'emploi;

- le stress du personnel de LSPA / DRHC attribuable au grand nombre de cas a nul doute été exacerbé par la restructuration simultanée des systèmes de prestation des services de DRHC et par la réforme de l'a.-c.

3. *Innovations dans les politiques sociales et les modèles de programmes*

Comme mentionné plus haut, le programme LSPA / DRHC a fait face à des défis considérables au chapitre de l'adaptation et à de graves contraintes structurelles et opérationnelles. Néanmoins, le programme a remporté certains succès importants et pourrait faciliter d'importants changements dans d'autres politiques et programmes sociaux, maintenant et à l'avenir. Pour ne citer qu'un exemple, certains des principes et des modèles de programmes du Fonds d'investissement dans les ressources humaines (FIRH) ont d'abord été testés dans le cadre de LSPA / DRHC, surtout en ce qui a trait aux mesures actives d'aide à l'emploi.

3.1 La conception et la mise en oeuvre du programme LSPA / DRHC dans des délais extrêmement courts sont à elles seules des réalisations considérables.

LSPA / DRHC est le plus grand programme d'adaptation au marché du travail jamais élaboré au Canada en réponse à la fermeture d'une industrie, et on l'a instauré dans des délais très courts :

- on a traité environ 52 000 demandes en l'espace de quelques mois et entré 40 000 d'entre elles dans les systèmes de fichiers sur la paye et sur la clientèle élaborés spécialement pour le programme;

- l'évaluation de l'admissibilité, la détermination des taux de prestation et l'élaboration des programmes d'adaptation ont nécessité une étroite collaboration entre DRHC, le MPO et les provinces;

- la Stratégie a été une expérience utile pour apprendre à DRHC à acquérir des compétences et à élaborer des stratégies pour cibler la clientèle dans le cadre des mesures d'adaptation.

3.2 LSPA / DRHC a aidé à surmonter la résistance aux mesures actives d'aide à l'emploi.

Pratiquement tous les clients de la Stratégie étaient des utilisateurs fréquents de l'assurance-chômage et étaient habitués à toucher un soutien du revenu de façon passive. C'est grâce à la Stratégie que de nombreux clients ont été exposés aux concepts de participation active et d'adaptation pour la première fois :

- au début de la Stratégie, les clients et leurs organismes étaient opposés aux mesures *actives d'aide à l'adaptation*, mais de nombreux clients et organismes ont fini par participer à des programmes d'adaptation et à en admettre l'utilité;

- la Stratégie a réussi à faire la démonstration qu'il existait d'autres façons de procéder et a donné aux clients, aux collectivités, aux organismes de l'industrie et aux gouvernements une expérience pratique de collaboration pour élaborer et mettre en oeuvre des projets et des programmes d'adaptation sur le marché du travail;

- les derniers résultats des sondages et des groupes de discussion montrent qu'un nombre accru de clients et de collectivités acceptent maintenant la logique de l'adaptation et de l'exigence d'activité à condition qu'il semble y avoir d'autres occasions d'emploi dans leur région d'attache.

3.3 LSPA / DRHC a été une expérience utile pour apprendre à élaborer et à mettre en oeuvre des programmes décentralisés, souples, axés sur le client et sur la collectivité.

La mise en oeuvre de la Stratégie coincide avec la restructuration de DRHC et le transfert de la prise de décision à l'échelon des bureaux régionaux et des CEC ou des CRHC. La Stratégie a permis de tester des démarches de prestation souples et locales :

- selon les clients, le personnel terrain des bureaux des projets extension et des CRHC a très bien réussi à conseiller les clients à titre individuel et à les encourager à participer activement aux programmes d'adaptation;

- la plupart des CRHC ont joué un rôle actif dans les collectivités, à renforcer les capacités et à faciliter le développement organisationnel et l'adaptation collective;
  - le fait que certaines collectivités se soient beaucoup mieux adaptées que les autres, même si leurs clients affichaient un profil semblable et malgré les conditions difficiles du marché du travail, est attribuable au travail acharné de certaines équipes de LSPA / DRHC dans les CRHC ou les bureaux des projets extension.

Réponse de la Direction

La direction de programme de la DGIRH (Direction générale de l'investissement dans les ressources humaines) a examiné l'évaluation finale de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Selon nous, il s'agit d'un excellent document, très approfondi, qui contient des renseignements importants qui, avec d'autres rapports et études, serviront de base aux discussions prochaines avec les provinces et autres intervenants de la Stratégie en vue de planifier « l'après-Stratégie ».

Nous sommes heureux de constater que l'évaluation a reconnu la difficulté et l'immensité du défi que DRHC a dû relever pour s'acquitter de son mandat dans le cadre de la Stratégie. Étant donné que de nombreuses personnes touchées par la fermeture de la pêche au poisson de fond doivent surmonter des obstacles importants pour s'adapter au marché du travail à l'extérieur de cette industrie, le rapport note qu'il aurait été très difficile — presque impossible — d'accomplir la tâche avec les ressources affectées au programme LSPA et dans les délais impartis.

Néanmoins, l'évaluation indique que plus de 12 000 clients ont quitté l'industrie du poisson de fond, soit en s'adaptant au marché du travail à l'extérieur de l'industrie, soit en prenant une retraite anticipée, et que par conséquent, le programme est en train d'atteindre sa cible globale en matière d'adaptation.

Nous faisons remarquer que la définition de la notion d'adaptation dont les évaluateurs se sont servis est différente de celle utilisée par le personnel de la Stratégie. Il est bon de signaler que même si la définition du programme est plus conventionnelle, les résultats obtenus sont très semblables, quelle que soit la définition utilisée. La direction du programme et les évaluateurs ont tous deux choisi de définir l'adaptation de façon relative et reconnaissent que certaines personnes ont eu besoin des prestations de LSPFA à plusieurs reprises. Les définitions relatives qui ont été employées tiennent compte de la turbulence de l'économie moderne et du fait que la Stratégie se voulait au départ un programme d'adaptation. D'autres études, comme le rapport d'examen de l'après-Stratégie (« le rapport Harrigan »), documentent plus avant le niveau de dépendance envers le soutien du revenu offert par la Stratégie.

Il est bon de mentionner que l'évaluation indique que malgré l'immensité de la tâche et les délais extrêmement serrés, la conception et la mise en oeuvre du programme LSPA / DRHC ont été un tour de force. L'évaluation reconnaît aussi que la Stratégie a constitué un important moyen de tester et de mettre en pratique de nouvelles façons d'aborder les politiques et les programmes sociaux, comme d'intégrer étroitement le soutien du revenu à la formation et à d'autres mesures actives d'aide à l'emploi. À ce titre, la Stratégie a permis d'acquérir une expérience précieuse de l'élaboration et de la mise en oeuvre de mesures décentralisées, souples, axées sur la clientèle et sur les collectivités.

DRHC reconnaît faire face à des défis considérables pour améliorer la situation des trois « grappes » de clients de la Stratégie qui ne se sont pas adaptés. L'analyse typologique utilisée pour l'évaluation fournira des balises très concrètes aux discussions futures entourant l'aide aux personnes, aux familles, aux collectivités et aux provinces qui doivent composer avec la fin de la Stratégie.

Nous acceptons les résultats clés de l'évaluation et avons tiré de précieuses leçons de la Stratégie, leçons que le Ministère applique déjà à la conception et à l'exécution d'autres programmes.

1. Introduction

Jusqu'à la fin des années 1980, plus de 61 000 pêcheurs (dont 28 000 à Terre-Neuve seulement) et plus de 60 000 travailleurs d'usine avaient un emploi ou tiraient un revenu de la pêche de l'Atlantique. La source d'emploi la plus importante était celle de l'industrie du poisson de fond, dont le principal stock était celui de la morue.

Entre 1991 et 1994, le ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO) s'est vu forcé à réduire l'exploitation du poisson de fond sur la côte atlantique en raison de la baisse rapide des débarquements. On a lancé une série de projets pour aider les membres de l'industrie à s'adapter à la perte d'emplois et de revenus qui en a résulté. Le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique (PAPA), établi en 1990, visait à aider à restructurer l'industrie. Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) de 1992 et le Programme d'adaptation de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PAPPFA) visaient à soutenir la restructuration de l'industrie et à fournir des revenus et d'autres occasions d'emploi aux travailleurs des pêches déplacés.

En 1994, pratiquement toutes les activités de pêche du poisson de fond avaient cessé, entraînant ce qu'on a décrit comme étant la plus grande mise à pied industrielle de l'histoire du Canada. Selon les recommandations du Groupe de travail sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique en 1993, on a établi en mai 1994 la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA), qui se voulait une réponse globale et à long terme à la crise.

La Stratégie était conçue à l'origine pour fournir un soutien du revenu et de l'adaptation, sur une période de deux à cinq ans, aux quelque 30 000 exploitants pêcheurs et travailleurs des usines de transformation déplacés qui dépendaient du poisson de fond dans cinq provinces. Disposant d'un budget total de 1,9 milliard de dollars, la Stratégie devait être exécutée par deux ministères fédéraux et deux agences fédérales de développement régional en collaboration avec les gouvernements provinciaux, des organismes de l'industrie, des organismes communautaires et des fournisseurs de services du secteur privé.

La politique du Conseil du Trésor stipule que tous les programmes importants doivent faire l'objet d'une évaluation. L'étude d'évaluation du programme LSPA / DRHC se voulait une évaluation formative qui donnerait aux gestionnaires du programme des données utiles et des connaissances analytiques à l'appui du développement continu du programme pendant toute sa durée. L'évaluation formative devait à son tour préparer le terrain à une évaluation sommative de LSPA / DRHC une fois le programme terminé.

Comme le programme LSPA doit prendre fin en août 1998 (presque un an plus tôt que prévu) et en raison d'autres modifications aux objectifs, aux structures et au fonctionnement de LSPA / DRHC, l'évaluation du programme LSPA / DRHC s'est achevée en mars 1997. Le présent document servira donc de rapport final à l'étude d'évaluation de LSPA/ DRHC.

1.1 Objectifs et structure du rapport

Le rapport vise deux objectifs :

1. Résumer et mettre à jour les résultats de toutes les activités de recherche entreprises par le projet d'évaluation de LSPA / DRHC.

2. Tirer les principales leçons de l'expérience du programme d'adaptation et de soutien du revenu de LSPA / DRHC.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons divisé le rapport en cinq sections :

Section 1 — description du projet d'évaluation de LSPA / DRHC, de ses principales activités, de ses sources de données et de ses méthodes de recherche;

Section 2 — brève description du programme LSPA / DRHC et de ses éléments;

Section 3 — profil descriptif des clients de la Stratégie et de leurs activités d'adaptation;

Section 4 — analyse des résultats d'adaptation et évaluation de la contribution de DRHC à ces résultats;

Section 5 — description de l'influence des ménages et des collectivités sur le processus d'adaptation.

Le rapport contient aussi quatre annexes. Les trois premières sont de nature technique, et la quatrième donne un aperçu de l'économie terre-neuvienne.

1.2 Description de l'étude d'évaluation

Le rapport porte sur l'évaluation des éléments du programme LSPA global qui relèvent spécifiquement de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Dotées d'un budget d'environ 1,7 milliard de dollars (sur 1,9 milliard en tout), les activités LSPA / DRHC comprennent le soutien du revenu, le counselling, la formation, les mesures de soutien à la mobilité et à l'emploi, les programmes de retraite anticipée et certains projets de création d'emploi.

En raison de l'envergure et de la complexité de la Stratégie, l'étude d'évaluation de LSPA / DRHC a eu recours à diverses démarches de recherche (sondages auprès de la clientèle et d'un groupe de comparaison, entrevues de groupes de discussion et d'informateurs clés, études de cas de collectivités) et a examiné les politiques et les

mécanismes de prestation du programme. L'étude a utilisé abondamment les données du programme et des données administratives de DRHC.

L'orientation globale de l'étude d'évaluation et le suivi des travaux en cours ont relevé de la Direction générale de l'évaluation et du développement des données de DRHC, avec l'appui du Comité consultatif de l'évaluation de la Stratégie (CCE). Le comité permanent était composé de représentants du programme LSPA / DRHC de l'Administration centrale (AC) et des bureaux régionaux (BR) de DRHC, du ministère des Pêches et des Océans (MPO), du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la province de Terre-Neuve et du Labrador. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et du Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR[Q]) ont pris part aux réunions au début du projet.

1.2.1 Les questions de l'évaluation

Pour élaborer la méthodologie de l'évaluation, l'équipe d'experts-conseils a interrogé les responsables de LSPA / DRHC à l'Administration centrale et dans les bureaux régionaux. Suite à ces entrevues, elle a défini deux questions-clés de l'évaluation :

1. **L'efficacité de l'adaptation au marché du travail**

   Questions sous-jacentes A-t-on réussi à amener les clients à adopter de nouveaux plans de carrière pour améliorer leur employabilité en dehors du secteur de la pêche du poisson de fond ? Quelles ont été les contraintes à l'atteinte de cet objectif ?

   Questions sous-jacentes La Stratégie a-t-elle amélioré les compétences monnayables et l'employabilité des clients ? Quelles ont été les contraintes à l'atteinte de cet objectif ?

   Questions sous-jacentes Quelles modifications à la conception et à l'exécution du programme permettraient aux clients une participation active au processus d'adaptation, l'acquisition de compétences, une plus grande employabilité et plus de succès dans la recherche d'un emploi et d'occasions d'affaires en dehors de la pêche?

2. **Les influences, sur l'adaptation, du soutien à l'emploi et du développement économique local dans le cadre de la Stratégie**

   Questions sous-jacente Quelle a été l'incidence des programmes de soutien de l'emploi de LSPA / DRHC sur l'adaptation des clients?

   Questions sous-jacente Quelle a été l'incidence du développement économique local de LSPA / DRHC sur l'adaptation des clients?

Nous avons défini trois autres domaines de recherche importants, que nous n'avons cependant pas étudié à fond en raison du raccourcissement du temps dévolu à l'évaluation et de la réduction des ressources affectées à l'évaluation. Ces domaines de recherche sont les suivants :

1. Les incidences et l'efficacité du soutien du revenu

2. La contribution à la restructuration et à la réduction des effectifs de pêche

3. L'efficacité de la mise en oeuvre, de la gestion et de l'exécution du programme LSPA / DRHC

1.2.2 Description des activités de recherche

Le projet d'évaluation a commencé en octobre 1994 alors que la mise en oeuvre de la Stratégie en était encore à ses débuts. En janvier 1995, le CCE approuvait la méthodologie et le plan de travail de l'évaluation. Les priorités de recherche et les plans de travail ont été mis à jour périodiquement et approuvés aux réunions du CCE tenues en octobre 1995, en février et en septembre 1996.

Le tableau suivant décrit les principales activités de recherche entreprises dans le cadre de l'évaluation de LSPA / DRHC.

Tableau 1.1 Activités de recherche du projet d'évaluation de LSPA / DRHC

Activité ou produit à livrer	Échéance	Commentaires
Rapport sur la méthodologie	Déc. 94	Définition des questions de l'évaluation, conception du plan de travail. Approuvé par le Comité consultatif de l'évaluation (CCE) en janv. 95.
1ère ronde de groupes de discussion avec les clients de la Stratégie, le personnel de LSPA / DRHC et les porte-parole des collectivités	Mai-juin 95	Présentations orales à St. John's et à Ottawa. Rapport au CCE en oct. 95.
1er sondage auprès des anciens clients du PARPMN	Juin-juil. 95	Étude des anciens clients du PARPMN qui n'avaient plus droit à LSPA en déc. 94. Rapport terminé en sept. 95.
Examen des études d'évaluation du programme Improving Our Odds	Mai 95	Rapport terminé en sept. 95.
1er compte rendu des modifications apportées à LSPA	Sept. 95	Examen des modifications à la structure du programme LSPA, présenté au CCE en oct. 95.
1er sondage auprès des participants	Oct. 95	Présentation au personnel de LSPA / DRHC en déc. 95 et au CCE en févr. 96.
Étude spéciale sur l'adaptation des ménages	Nov. 95	Présentation au CCE en févr. 96.
1er sondage auprès des non-participants	Oct. 95	Groupe de comparaison pour étudier l'adaptation des clients de LSPA.
1er rapport d'évaluation de LSPA / DRHC	Janv. 96	Présentation au CCE en févr. 96, ainsi qu'au gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, aux coordonnateurs de LSPA / DRHC et au personnel des bureaux du programme Extension de Terre-Neuve.
2e compte rendu des modifications apportées à LSPA	Janv. 96	Présentation au CCE en févr. 96.
2e ronde de groupes de discussion avec les clients de la Stratégie, le personnel de LSPA / DRHC et les porte-parole des collectivités	Avril-mai 96	Présentation au CCE en sept. 96.
2e sondage auprès des anciens clients du PARPMN	Janv. 96	
2e sondage auprès des participants	Juin-juil. 96	Partiellement achevé, en raison de l'annonce de modifications au programme LSPA. Présentation au CCE en sept. 96.
3e compte rendu des modifications apportées à LSPA	Sept. 96	Présentation au CCE en sept. 96.
Analyse de la dynamique d'adaptation au sein des collectivités	Janv.-nov. 96	Présentations au CCE en sept. 96 et au personnel de DRHC–Terre-Neuve en nov. 96.
3e sondage auprès des participants	Nov.-déc. 96	
2e sondage auprès des non-participants	Nov.-déc. 96	
3e sondage auprès des anciens clients du PARPMN	Janv. 97	
Rapport final d'évaluation de LSPA / DRHC	Mars 97	(le présent document)

1.2.3 Principales méthodologies et sources de données

1.2.3.1 Données du programme LSPA / DRHC

L'étude d'évaluation de LSPA / DRHC a été basée en bonne partie sur les données des dossiers électroniques des clients de la Stratégie. Ces données proviennent principalement de trois sources : la base de données du Système de suivi de l'adaptation du client (SSAC) (données de programme), le dossier des données sur la paye (données de paye de LSPA) et les données administratives conservées à Ottawa par DRHC. La base de données du SSAC contient des renseignements de base sur les clients et des informations essentielles comme les taux de prestations admissibles et de participation active au programme.[1] Les données du SSAC que nous avons utilisées dans le présent rapport couvrent la période du début de la Stratégie au début de février 1997. Les données de paye de LSPA contiennent des informations extraites des cartes de déclaration postées par les clients de la Stratégie et des renseignements sur les chèques qui leur ont été émis. Ces données sont disponibles pour 1995 et 1996. Les données administratives de DRHC contiennent les données antérieures de l'assurance-chômage (a.-c.), de la Planification de l'emploi (PE), des relevés d'emploi, ainsi que les données de l'impôt sur le revenu.[2] Les fichiers d'a.-c. couvraient la période de 1988 à 1996, et les autres fichiers, la période de 1988 à 1994.

1.2.3.2 Sondages

Nous avons procédé par sondage à échantillon constant pour suivre les attitudes, les activités et les intentions des clients de la Stratégie et pour évaluer les incidences réelles et perçues des divers éléments du programme.

La population de l'étude était composée des clients de la Stratégie admissibles aux prestations de LSPA en janvier 1995. Les données initiales fournies par le bureau régional de Terre-Neuve de LSPA / DRHC indiquaient que

---

[1] On trouve, pour tous les clients, des renseignements de base extraits des demandes de participation au programme et des informations comme le taux d'admissibilité et la des bénéfices à LSPA. Les données sur le counselling et les autres interventions ne sont pas toujours fiables pour les clients à l'extérieur de Terre-Neuve. C'est en effet dans cette province que DRHC a élaboré le système SSAC, dont les données étaient téléchargées à partir des données du Système de paye spéciale (SPS) et d'autres sources. Pour les clients à l'extérieur de Terre-Neuve, il n'existe pas toujours de données équivalentes.

[2] Les données administratives de DRHC qui ont servi à l'évaluation contiennent des renseignements sur un échantillon représentatif de 10 % des Canadiens. Pour la présente étude, quand nous nous sommes penchés sur de petites sous-populations, nous avons eu recours à un dossier intégral (100 % de la population canadienne) pour obtenir les informations financières et les revenus antérieurs.

39 450 personnes répondaient à ce critère.[3] Pour obtenir des résultats permettant l'analyse de sous-groupes et de tenir compte du fait que certains clients ne répondent pas aux sondages subséquents, nous avons fixé la taille de l'échantillon à 10 p. 100, soit 3 945 personnes. Cette taille donne des résultats exacts à plus ou moins 3 p. 100 selon un intervalle de confiance de 95 p. 100.

Les données administratives de DRHC contiennent des renseignements détaillés sur le revenu et l'emploi d'un échantillon de 10 p. 100 des Canadiens qui détiennent un numéro d'assurance sociale.[4] Ces renseignements proviennent des fichiers des relevés d'emploi, du profil vectoriel de l'a.-c., des données de la Planification de l'emploi et des fichiers de données T1 et T4 de l'impôt sur le revenu.

Pour les fins de l'échantillon, nous avons également sélectionné tous les clients de LSPA qui apparaissent dans les données administratives de DRHC. Ainsi, l'équipe d'évaluation a obtenu un échantillon représentatif des clients de la Stratégie pour lesquels elle a eu accès à des données antérieures de rémunération et d'emploi détaillées (à partir de 1988). L'échantillon totalisait 3 856 clients de LSPA.[5]

Dans l'ensemble, les taux de réponse des différents sondages auprès des clients ont été élevés. Le taux de refus était très faible. Le taux de non-réponse a été occasionné dans la plupart des cas par un numéro de téléphone incorrect dans le SSAC. Le premier sondage auprès des clients a produit un taux d'achèvement de 70 p. 100, soit 2 709 clients interrogés.

Le deuxième sondage a été compliqué par une annonce faite en juillet 1996 pendant que l'équipe était sur le terrain. Le ministre des pêches de l'époque a annoncé des modifications au programme LSPA. Celles-ci réduisaient la durée des prestations et comprimaient la programmation active. Après cette annonce, le taux de refus a augmenté chez les répondants contactés, les entrevues qui ont eu

---

[3] Les données actuelles de LSPA / DRHC montrent que 40 025 clients étaient admissibles aux prestations de LSPA. Le nombre total de clients jugés admissibles dans le SSAC a changé au cours des deux premières années du programme en raison d'un nettoyage et d'une correction des données par DRHC, du processus d'examen de la durée d'éligibilité au programme et du processus d'appel. Lors de la sélection de l'échantillon de chaque sondage, nous avons mis la liste à jour pour inclure les clients qui étaient devenus admissibles, mais qui ne l'étaient pas originellement. Ceux qui apparaissaient comme étant admissibles mais ne l'étaient pas ont été supprimés de la liste de l'échantillon.

[4] Bien que DRHC ne procède pas par sélection aléatoire pour choisir cet échantillon, le Ministère a démontré que celui-ci était représentatif de tous les Canadiens qui détiennent un numéro d'assurance sociale. À partir de janvier 1996, les données administratives de DRHC contiennent tous les Canadiens qui ont un NAS.

[5] Certains de ces clients, désignés " admissibles " dans le premier fichier de données de DRHC, étaient en fait décédés.

lieu ont singulièrement rallongé, et les répondants avaient tendance à donner des réponses négatives à toutes les questions.[6]

Après avoir consulté DRHC, les experts-conseils ont décidé de mettre fin aux entrevues et d'obtenir les informations sur le revenu, les activités et les attitudes des clients en 1996 à la faveur du troisième sondage. C'est pourquoi le taux d'achèvement de la deuxième enquête est très inférieur à celui de la première. Soixante et un pour cent des répondants interrogés durant le premier sondage l'ont été une deuxième fois. Comme les entrevues des nouveaux répondants ne faisaient que commencer lorsque le sondage a été interrompu, on n'a interrogé que 16 p. 100 de l'échantillon des personnes jamais interrogées auparavant. En tout, on a interrogé 1 750 personnes.

Lors du troisième sondage, on a interrogé 2 078 personnes. Comme on voulait mettre l'accent sur l'évolution dans le temps, les entrevues ont porté sur les répondants déjà interrogés. Près de 90 p. 100 de l'échantillon complet avaient été interrogés au cours du premier ou du deuxième sondage. Le taux d'achèvement des répondants déjà interrogés a été de 67 p. 100.

En plus de l'échantillon de clients encore admissibles au moment de l'enquête, nous avons tiré un échantillon de clients dont l'admissibilité avait pris fin le 31 décembre 1994. Ces clients avaient participé au PARPMN, mais ne respectaient pas intégralement les critères d'admissibilité à LSPA. On les avait rendus admissibles à la Stratégie pour leur laisser le temps de s'adapter. Nous avons étudié ce groupe séparément pour obtenir des indications préliminaires des résultats d'adaptation des clients de LSPA après la fin de leur période d'admissibilité. Comme il n'existait en tout que 3 518 clients de ce genre, il y a eu échantillonnage superposé pour ce sous-groupe des clients de LSPA. 10 p. 100 de ces clients dénombrés dans le données administratives de DRHC ont été sélectionnés,[7] mais nous avons procédé à une sélection aléatoire d'environ 1 000 noms supplémentaires de manière à obtenir 700 entrevues complètes.[8] Pour analyser le groupe, nous avons utilisé l'ensemble intégral des données administratives de DRHC.

---

[6] Selon les intervieweurs, peu importe les questions posées, les réponses avaient tendance à traduire la colère des répondants face aux modifications. La prolongation des entrevues était due au fait que les clients passaient beaucoup de temps à parler aux intervieweurs de la colère et du trouble que ces modifications leur causaient.

[7] Outre les ajouts aléatoires à cet échantillon, nous avons inclus tous les aide-pêcheurs. Au début de l'évaluation, on pensait que l'équipe chargée de l'étude pourrait analyser ces travailleurs séparément, mais comme le groupe des répondants qui n'étaient plus admissibles ne comptait que 40 aide-pêcheurs, tous ont été inclus dans l'échantillon.

[8] Comme ces personnes n'étaient plus admissibles à la Stratégie au moment où on les a interrogées pour la première fois, l'information fournie par DRHC n'était pas à jour, et de nombreux clients de l'échantillon n'ont pu être trouvés.

Pour mieux saisir les incidences de la Stratégie, nous avons sélectionné pour fins de comparaison un échantillon de gens qui n'étaient pas des clients du programme LSPA / DRHC, mais qui leur ressemblaient. Étant donné la situation économique en milieu rural à Terre-Neuve et les zones des autres provinces où se concentrent les clients de LSPA, il a été difficile de trouver un groupe témoin qui affichait des caractéristiques sociales et démographiques semblables à celles des clients de la Stratégie. Nous avons donc sélectionné les personnes incluses dans les données administratives de DRHC et qui avaient présenté une demande d'assurance-chômage (a.-c.) en 1994, qui vivaient en milieu rural[9] et qui, selon la Classification nationale des professions (CNP), avaient un emploi ne nécessitant pas d'études postsecondaires.[10]

Nous avons choisi un échantillon spécialement stratifié pour le groupe témoin de non-participants. Nous avons d'abord sélectionné des gens qui répondaient au profil provincial des clients admissibles à la Stratégie. Puis, dans chaque province, nous avons choisi des gens dont l'âge et le sexe correspondaient à ceux de la clientèle de LSPA.[11] En tout, 1 546 entrevues auprès de " non-participants " ont été réalisées.

Le premier sondage auprès de clients de LSPA a été effectué en octobre 1995. Le deuxième a commencé en juin 1996, mais a été interrompu après qu'environ la moitié des entrevues ont été menées à bien en raison des incidences d'importantes modifications au programme annoncées par le ministre des Pêches et des Océans le 22 juillet. Le dernier sondage auprès des clients a été mené en novembre et en décembre 1996.

Les anciens clients du PARPMN ont été sondés en juin-juillet 1995, en janvier 1996 et de nouveau en janvier 1997. Le groupe des non-participants a été sondé en octobre 1995 et en novembre-décembre 1996.

1.2.3.3 Entrevues

Nous avons interrogé le personnel des bureaux nationaux, régionaux et locaux de DRHC et les représentants d'autres ministères fédéraux et provinciaux à intervalles réguliers pour qu'ils nous tiennent au courant des modifications aux politiques et

---

[9] Nous avons utilisé la définition de " zone rurale " utilisée par la Société canadienne des postes : tous les prestataires dont le deuxième chiffre du code postal est un zéro (0) sont comptés parmi les habitants des zones rurales.

[10] Le niveau d'étude n'étant pas disponible pour les prestataires d'a.-c., nous avons dû utiliser la profession à la place.

[11] Par exemple, à Terre-Neuve, 65 % des clients sont des hommes, et 35 % sont des femmes. Il fallait donc que 35 % de l'échantillon total pour Terre-Neuve soient des femmes. En outre, 17 % des femmes admissibles à la Stratégie sont dans la vingtaine. Donc, 17 % des Terre-Neuviennes de notre échantillon sont dans la vingtaine.

aux programmes et pour qu'ils nous donnent leurs perceptions de l'efficacité de la mise en oeuvre de LSPA / DRHC. Les résultats de ces entrevues ont été présentés sous forme de comptes rendus des mises à jour du programme, préparés pour chaque réunion du Comité consultatif de l'évaluation.

Pour comprendre les incidences des programmes de LSPA sur l'adaptation, tout particulièrement sur l'emploi et la création d'emploi, nous avons mené des entrevues auprès " d'informateurs clés " dans les collectivités qui dépendent du poisson de fond : représentants des gouvernements locaux, représentants des organismes communautaires de développement économique ou des conseils de développement régional, dirigeants d'organismes de l'industrie de la pêche (syndicats, associations de transformateurs, etc.) et de groupes d'affaires (p. ex., les chambres de commerce), journalistes locaux et autres dirigeants des collectivités. Nous avons mené ces entrevues concurremment avec les groupes de discussion organisés dans les collectivités.

1.2.3.4 Groupes de discussion

Pour l'évaluation de la Stratégie, nous avons eu recours aux groupes de discussion pour approfondir notre compréhension des sentiments, des attitudes, des motivations et des aspirations des clients de LSPA. Ces groupes ont aussi servi à étudier les attitudes et l'expérience des employés de première ligne de LSPA / DRHC.

En tout, nous avons mené trois rondes de discussions en groupe : les rondes périodiques auprès des clients et du personnel-terrain de LSPA ont eu lieu en avrii-mai 1995 et en juin 1996, respectivement, et nous avons organisé une ronde spéciale à l'automne 1996 pour étudier les questions relatives aux ménages et le vécu de la clientèle féminine de la Stratégie. Chaque ronde se composait de douze à seize groupes, dont au moins huit à Terre-Neuve à chaque fois, le reste étant réparti entre les quatre autres provinces. Dans chaque groupe, nous avons cherché à équilibrer les travailleurs d'usines de transformation et les exploitants pêcheurs, les petites collectivités éloignées et les grands centres de pêche.

Au début de 1996, nous avons mené une série de groupes de discussion spéciale avec le personnel de LSPA / DRHC des Centres de ressources humaines du Canada[12] (CRHC) à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse dans le cadre d'un examen approfondi de la dynamique d'adaptation au sein des collectivités.

---

[12] Les anciens Centres d'emploi du Canada (CEC).

1.2.4 Contraintes et limites de l'évaluation

Le principal défi de l'évaluation a été de composer avec les modifications fréquentes au programme LSPA, qui ont nécessité le rajustement des objectifs, des méthodes et des plans de travail de la recherche.

À titre d'exemple, le premier sondage auprès des clients de la Stratégie, prévu pour mars 1995, a été retardé jusqu'en octobre 1995 pour permettre la mise en oeuvre d'une première série de modifications au programme LSPA (spécialement la suppression du critère d'activité).

Au cours du deuxième sondage, en juillet 1996, le ministre des Pêches et des Océans annonçait plusieurs modifications supplémentaires, dont la fin des programmes d'adaptation de LSPA et la réduction de plus d'un an de la durée du programme de soutien de revenu. Ces modifications ayant des répercussions directes sur les attitudes et les perspectives des répondants, il a fallu interrompre le sondage et en entreprendre un nouveau plus tard au cours de l'année.

Avec la fin des programmes d'adaptation de LSPA / DRHC à l'automne 1996, les analyses approfondies des incidences des programmes de soutien du revenu, de formation, d'emploi et de mobilité de la Stratégie, prévues pour 1996-1997, ont été écourtées.

Ces contraintes ont bien entendu exigé des rajustements de la démarche et de l'échéancier de l'évaluation, mais elles n'ont aucunement limité la qualité ou la fiabilité des données recueillies lors des diverses activités de recherche ni restreint l'examen des questions d'évaluation.

2. Description du programme LSPA / DRHC

2.1 Objectifs de la Stratégie

Les objectifs et le mode de fonctionnement de la Stratégie ont fait l'objet de révisions périodiques tout au long du programme. Au lancement de LSPA en mai 1994, ses objectifs officiels étaient les suivants :[13]

1. Restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental, en permettant une régénération des ressources et une réduction de la récolte et de la capacité de transformation.

2. Faciliter l'adaptation au niveau de l'emploi des personnes affectées par la crise de la pêche dans l'Atlantique.

3. Valoriser la profession des pêcheurs qui demeureront actifs dans l'industrie de la pêche.

4. Faciliter le développement économique des collectivités axé sur les forces et les débouchés respectifs des régions touchées par l'adaptation de l'industrie de la pêche.

Le soutien du revenu n'apparaît pas en tant que tel sur cette liste d'objectifs, malgré le fait que, dès le début, la part principale des dépenses prévues de la Stratégie a porté sur le soutien du revenu.[14]

Voici les principes généraux qui régissent le programme LSPA :[15]

- une approche individuelle et communautaire intégrée, attentive aux besoins et conditions à l'échelle locale;

---

[13] LSPA / DRHC. Guide de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, ébauche, 26 septembre 1994, p. 2.

[14] Remarque : dans les modalités du Conseil du Trésor au sujet de la Stratégie, on trouve l'objectif suivant pour le programme :

" soutenir le revenu des pêcheurs et des travailleurs des usines de transformation du poisson touchés par la crise du poisson de fond de la côte Est et qui s'inscrivent au programme d'adaptation au marché du travail offert en vertu de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. "

[15] LSPA / DRHC. Guide de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, p. 1.

- une adaptation "active" jumelée à une participation obligatoire aux programmes de counselling, de formation, de mobilité, d'emploi local ou de bénévolat;

- la désignation des clients qui prendront part à l'infrastructure halieutique de demain (à la fois récolte et transformation) et exécution des programmes appropriés qui leur permettent d'être actifs au sein de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique;

- l'accent sur le développement durable, l'amélioration générale de l'environnement et le développement économique à long terme dans le Canada atlantique.

Les objectifs et les principes de la Stratégie devaient être réalisés par le biais de trois composantes :

- un processus d'adaptation de la main-d'oeuvre administré par DRHC;

- un processus de réduction de la capacité mis en place par le MPO et les provinces visant à réduire de 50 p. 100 la capacité d'exploitation et de transformation de l'industrie du poisson de fond;

- des activités de développement économique communautaire mises de l'avant par l'APECA et le BFDR(Q) avec la participation des gouvernements provinciaux.

2.2 Structure du programme LSPA / DRHC

La composante du programme LSPA de DRHC comprenait deux volets : le soutien du revenu et les mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre.

2.2.1 Soutien du revenu

Les mesures de financement transitoires de la Stratégie étaient conçues pour soutenir le revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usines de transformation sur les côtes et en mer ayant été déplacés et traditionnellement rattachés à l'industrie du poisson de fond. La plupart des membres de l'industrie qui étaient admissibles au Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) ou au Programme d'adaptation pour la pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PAPPFA) ont été réadmis dans la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Ainsi, quelque 3 500 anciens bénéficiaires du PARPMN qui ne répondaient pas aux critères d'admissibilité de LSPA ont reçu une assistance transitoire jusqu'à la fin de 1994.

Le taux de soutien du revenu était fondé sur le taux de prestation d'a.-c. moyen, établi par les demandes de prestations d'a.-c., pour la période de 1990 à 1992, auquel on retranchait 6 p. 100. Pour les anciens bénéficiaires du PARPMN, ce taux était celui du PARPMN mois 6 p. 100. Le taux hebdomadaire variait entre 211 $ et 382 $. Les clients admissibles à l'a.-c. devaient toucher des prestations d'a.-c., mais recevaient un paiement

complémentaire de LSPA si leur taux de prestation d'a.-c. était inférieur au taux de LSPA.

2.2.2 Mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre

Au début du programme, on s'attendait à ce que tous les clients participent activement aux mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre lorsqu'ils toucheraient des prestations de LSPA. Chacun et chacune recevrait du counselling et élaborerait un plan d'action indiquant ses objectifs d'adaptation ou de participation active et les mesures à prendre pour les atteindre. Selon l'âge, le niveau de scolarité et la mobilité possible des clients et le fait qu'ils soient désignés ou non comme faisant partie de la pêche de l'avenir, leur plan d'action devait intégrer un ou plusieurs des éléments suivants du programme :

- ***Programmes de formation*** : alphabétisation et formation de base des adultes (FBA), rattrapage scolaire, études universitaires, formation entrepreneuriale et acquisition de nouvelles compétences;

- ***Programmes de professionnalisation*** : les exploitants pêcheurs, et peut-être les travailleurs d'usine, désignés comme faisant partie de la pêche de l'avenir devaient participer à des programmes de professionnalisation comprenant une formation spécialisée;

- ***Projets écologiques*** : des projets d'emploi (cycles de travail / apprentissage de 52 semaines) devaient à l'origine contribuer à améliorer l'environnement et l'expérience professionnelle;

- ***Prime à l'emploi*** : offerte aux clients qui trouvaient un emploi permanent à l'extérieur de l'industrie de la pêche traditionnelle et qui étaient prêts à renoncer à leur admissibilité à la Stratégie;

- ***Subvention salariale*** : offerte aux employeurs à l'extérieur de l'industrie de la pêche traditionnelle pour les encourager à embaucher à plein temps des clients de la Stratégie, en les formant au besoin. La Stratégie soutenait aussi les clients à la recherche de tels emplois;

- ***Aide au travail indépendant*** : aide financière, formation et soutien technique pour les clients voulant se lancer en affaires en dehors de l'industrie de la pêche traditionnelle;

- ***Programme d'activités communautaires (PAC)*** : adhéraient aux projets du PAC les clients qui voulaient entreprendre des activités de service communautaire à titre de bénévoles. Ce programme s'adressait surtout aux clients âgés peu susceptibles de participer à d'autres activités d'adaptation;

- ***Aide à la mobilité*** : aide financière aux participants admissibles de la Stratégie qui voulaient se réinstaller là où ils auraient plus de chances de trouver un emploi à l'extérieur de l'industrie de la pêche traditionnelle;

- ***Programmes de retraite anticipée*** : à la suite de négociations avec les provinces, on a établi des programmes volontaires de retraite anticipée pour les clients de la Stratégie qui étaient âgés de 55 à 64 ans le 15 mai 1995 et qui pouvaient démontrer leurs liens durables avec l'industrie du poisson de fond.[16] On offrait deux programmes de retraite anticipée : le Programme d'adaptation des travailleurs âgés de l'industrie de la pêche (PATAIP), un programme fédéral-provincial, et le Programme de retraite anticipée des pêcheurs de l'Atlantique (PRAPA).[17] Ces programmes procuraient aux clients admissibles un revenu de retraite jusqu'à 65 ans.

Malgré le fait qu'on ait restructuré et réduit le programme LSPA / DRHC (pour les raisons exposées ci-dessous), il faut reconnaître qu'il a constitué un important moyen de tester de nouvelles politiques sociales et de nouveaux modèles de programmes, comme l'exigence d'activité, l'intégration étroite du soutien du revenu, de la formation et d'autres formes d'aide à l'emploi et de stratégies de création d'emploi, ainsi que la mise en oeuvre adaptée aux besoins régionaux et locaux. Ainsi, le programme LSPA / DRHC a contribué de façon importante au Fonds d'investissement dans les ressources humaines (FIRH) et aux mesures actives d'aide à l'emploi du nouveau régime d'assurance-emploi.

2.3. Contraintes à la mise en oeuvre de la Stratégie

Le programme LSPA présenté ci-dessus était à l'origine doté d'un budget total de 1,9 milliard de dollars, réparti selon les volets suivants :

---

[16]Remarque : comme on n'a pu conclure aucune entente avec le Nouveau-Brunswick, les clients de cette province n'avaient pas accès aux programmes de retraite anticipée.

[17]Le MPO avait aussi un programme de rachat de permis de pêche au poisson de fond.

Tableau 2.1 Budget initial de la Stratégie pour 1994-1999 ***(en millions de $)***

Volet du programme	Budget initial	Pourcentage
Soutien du revenu	688,9	36,3
Mesures actives d'aide à l'emploi (formation, projets écologiques, etc.)	746,5	39,3
Programmes de retraite anticipée	57	3,0
Administration	80,3	4,2
Total pour DRHC [18]	1 572,7	82,8
MPO – Réduction de la capacité	277	14,6
APECA / BFDR(Q) – Développement économique	50	2,6
Total	1 900	100 %

Dès la fin de 1994, il était clair que le programme LSPA éprouvait des problèmes de mise en oeuvre considérables. Les contraintes les plus graves, définies au cours du premier examen opérationnel de la Stratégie et d'entrevues auprès des gestionnaires de LSPA, étaient les suivantes :

- ***Volume de demandes plus important que prévu*** : La Stratégie était conçue pour un volume de quelque 30 000 cas. Dès le milieu de 1995, quelque 50 000 personnes avaient fait une demande et un peu plus de 40 000 étaient admissibles.

Tableau 2.2 Volume de cas de la Stratégie - prévus et approuvés

Province	Cas prévus	Cas approuvés
Terre-Neuve	23 000	27 934
Île-du-Prince-Édouard	500	582
Nouvelle-Écosse	4 400	7 840
Nouveau-Brunswick	700	1 134
Québec	1 400	2 535
Total	30 000	40 025

[18] Par la suite, on a rehaussé le budget total de la composante gérée par DRHC à 1,7 milliard de dollars, car le nombre de clients admissibles aux prestations de LSPA était plus élevé que prévu. Dès l'automne 1995, on estimait que le soutien du revenu absorberait 1,3 milliard de dollars; il a fallu revoir les autres volets, soit 66 millions pour l'administration et 285 millions pour les mesures actives d'aide à l'emploi.

- ***Retards dans la désignation des pêcheurs professionnels :*** le MPO n'a pas parachevé ses critères de désignation des pêcheurs professionnels avant que l'année 1995 ne soit commencée en bonne partie, ce qui a retardé la prise de décisions au sujet des activités d'adaptation;

- ***Retards dans la mise en oeuvre de la réduction de la capacité*** *:* les commissions d'examen de l'industrie n'étaient pas en place avant le milieu de 1995, et la réduction de la capacité de la flotte et du secteur de la transformation s'est déroulée plus lentement que prévu. Les provinces, qui hésitaient à désigner les usines de transformation du poisson devant fermer, avaient préféré laisser aux propriétaires le soin de prendre cette décision;

- ***Retards dans l'établissement des programmes de retraite anticipée*** *:* le fédéral et le provinces ne se sont pas entendus avant la fin de 1995 au sujet des options d'adaptation à offrir aux travailleurs âgés;

- ***Retards dans la mise en oeuvre du programme de développement économique communautaire*** *:* l'APECA, mandatée pour élaborer des projets de développement économique communautaire qui fourniraient des emplois locaux aux travailleurs des pêches déplacés dans les communautés touchées par la crise dans le secteur des pêches. La mise en place de nouvelles initiatives a été retardée par un processus d'approbation des fonds plus lent que prévu. Au Québec, le BFDR(Q) a cependant lancé de nombreuses activités de création d'emploi communautaires dès le milieu de 1996;

- ***Problèmes de communication internes*** *:* aux premières étapes de la Stratégie, il y avait certains problèmes de communication entre les régions et l'administration centrale de DRHC;

- ***Problèmes de communication entre les programmes*** : au début, la collaboration entre les agents de la Stratégie à DRHC, au MPO et à l'APECA était difficile en raison de différences d'interprétation, de contraintes opérationnelles et de calendriers. Plus particulièrement, la désignation des " pêcheurs professionnels " par le MPO (c.-à-d. les exploitants pêcheurs qui trouveraient place dans l'industrie de la pêche de l'avenir) a pris plus longtemps que prévu, ce qui a causé de la frustration chez le personnel de DRHC, qui ne savait pas qui il fallait encourager à quitter l'industrie du poisson de fond;

- ***Problèmes de gestion des données*** : on a eu de la difficulté à établir les nouveaux systèmes et les nouvelles procédures de gestion des dossiers des clients, élaborés pour la Stratégie, notamment l'interface entre les données sur les clients de LSPA et celles des systèmes de l'a.-c. Les gestionnaires de la Stratégie ne pouvaient donc pas en prévoir ni en vérifier les coûts de façon exacte et opportune. En outre, la première année du programme, les travailleurs de première ligne et les gestionnaires n'avaient pas facilement accès aux renseignements de base sur leurs clients.

2.4 Modifications apportées au programme en 1995

En réponse aux pressions budgétaires et aux autres problèmes de mise en oeuvre, on annonçait en février 1995 les modifications suivantes à la Stratégie :

1. Suppression de l'exigence pour tous les clients de participer aux mesures actives d'adaptation :

   - ♦ les pêcheurs et les travailleurs de transformation désignés jugés appartenir à l'industrie de la pêche de l'avenir ne devaient pas nécessairement participer aux mesures actives d'adaptation;

   - ♦ seuls les clients auxquels on avait accordé la priorité ou qu'on avait " ciblés " en fonction de leur âge, de leur niveau de scolarité et de leur intérêt envers l'adaptation devraient désormais participer aux mesures actives.

2. Fin du soutien aux programmes de professionnalisation à l'intention des exploitants pêcheurs.

3. Réduction du budget de certaines mesures actives d'aide à l'adaptation, notamment la formation, les projets écologiques et le Programme d'activités communautaires (PAC).

À la lumière des objectifs resserrés du programme, le Guide de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, préparé pour le personnel LSPA / DRHC vers la fin de 1995, réduisait les objectifs de la Stratégie à deux points principaux :

- verser un soutien du revenu aux clients de la Stratégie avec exactitude et promptitude;
- aider les clients de la Stratégie à quitter le domaine de la pêche au poisson de fond.

2.5 Cibles d'adaptation

Malgré la réduction de moitié du budget des mesures actives d'aide à l'adaptation au début de 1995, les gestionnaires de LSPA / DRHC ont continué à considérer que la sortie de l'industrie de la pêche au poisson de fond était le principal critère de mesure de l'efficacité de la Stratégie. Cet objectif ne pourrait être atteint qu'en concentrant les ressources sur les clients les plus susceptibles de tirer parti des programmes d'adaptation. Les gestionnaires de LSPA / DRHC ont donc établi les cibles suivantes pour juger de la réussite du programme :

- 12 000 clients autosuffisants grâce à un emploi à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond;

- 5 500 clients aidés à quitter l'industrie en raison directe des interventions du programme LSPA / DRHC.

On devait relever le défi par des mesures comme les suivantes :

- amélioration des pratiques de counselling et ciblage des activités de counselling et de formation en fonction des clients ayant la meilleure chance de réussite;

- mise à l'essai d'un nouveau projet de counselling collectif, *Planifier son avenir,* conçu pour fournir un soutien global et intensif aux personnes confrontées aux défis personnels et sociaux associés à leur sortie de l'industrie de la pêche;[19]

- en collaboration avec les organismes de l'industrie, lancement d'autres projets-pilotes de counselling et de formation axés sur les clients de la Stratégie qui, en raison de leur âge, de leur niveau de scolarité ou de leur éloignement, devaient composer avec les contraintes à l'adaptation les plus graves;

- assouplissement des critères des projets écologiques, ce qui a permis l'élargissement de la gamme de projets de création d'emploi.

2.6 Modifications apportées au programme en juillet 1996

Le 22 juillet 1996, le ministre fédéral des pêches annonçait les modifications suivantes à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique :

1. La Stratégie ne devait plus comprendre de mesures spéciales d'adaptation, comme celles concernant la formation, à compter du 1er août 1996.[20]

2. Le soutien du revenu accordé en vertu de la Stratégie ne serait pas payé durant le délai de carence de deux semaines que devaient observer les personnes admissibles à l'assurance-emploi.

3. Toute personne dont le revenu annuel total dépassait 26 000 $ (y compris le soutien du revenu de la Stratégie, les prestations d'assurance-emploi et le revenu d'emploi) se verrait exclure du droit aux prestations prévues par la Stratégie.[21]

---

[19] Bien qu'une évaluation de ce projet-pilote ait montré qu'il avait des effets positifs, *Planifier son avenir* n'a jamais été mis en oeuvre intégralement en raison des contraintes budgétaires de LSPA / DRHC.

[20] Les clients de la Stratégie qui participaient à des programmes de formation ou d'emploi au moment de l'annonce pouvaient les terminer et étaient admissibles à de nouvelles mesures de formation ou d'aide par le biais du programme d'assurance-emploi (a.-e.) s'ils avaient touché des prestations d'a.-c. ou d'a.-e. au cours des trois années précédentes.

[21] Si un client ou une cliente touchait des prestations de LSPA et recevait des revenus d'autres sources faisant grimper ses gains annuels à plus de 26 000 $, cette personne devait rembourser toute prestation de LSPA au-delà de la limite de 26 000 $.

4. Afin de maintenir les prestations de LSPA au niveau actuel tout en respectant le budget de la Stratégie, fixé à 1,9 milliard de dollars, cette dernière prendra fin plus tôt que prévu en août 1998).[22]

On apportait ces modifications pour éviter des dépassements considérables de coûts. Selon les estimations, les paiements de soutien du revenu à eux seuls coûteraient 900 millions de dollars au gouvernement entre le 1er avril 1996 et le 15 mai 1999, alors que la portion du budget allouée aux prestations de LSPA n'était que de 400 millions. Avec les modifications annoncées, tous les fonds de LSPA restants seraient réaffectés au soutien du revenu; on ferait cependant exception pour les mesures de développement économique et une partie des fonds de rachat de permis. Les compressions aux budgets d'administration et aux mesures actives d'aide à l'emploi devaient réduire le manque à gagner global de 330 millions de dollars. On résorberait le reste du déficit de 170 millions en mettant fin au programme plus tôt que prévu.

Le programme doit se terminer en août 1998.

---

[22] Source : DRHC. " La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : Avis aux bénéficiaires ", juillet 1996.

3. Profil des participants

3.1. Caractéristiques de la clientèle

Une fois toutes les demandes et tous les appels traités, 40 025 personnes étaient admissibles aux prestations de LSPA. Voici quelques caractéristiques importantes des clients de la Stratégie :

Tableau 3.1 Caractéristiques de la population de LSPFA

Variable		Nb. de clients	Pourcentage
Province	Terre-Neuve	27 934	70
	Nouvelle-Écosse	7 840	20
	Nouveau-Brunswick	1 134	3
	Île-du-Prince-Édouard	582	1
	Québec	2 535	6
Total		**40 025**	**100**
Profession	Pêcheur	13 999	35
	Travailleur d'usine	24 415	61
	Aide-pêcheur	1 468	4
Total		**39 882**	**100**
Sexe	Femme	13 929	35
	Homme	25 891	65
Total		**39 820**	**100**
Âge	< 30	6 058	15
(en déc. 94)	30 à 39	14 286	36
	40 à 49	12 091	30
	50 à 59	5 752	15
	> 59	1 553	4
Total		**39 740**	**100**
Scolarité	Moins qu'un diplôme d'études secondaires	28 121	72
	Diplôme d'études secondaires	7 243	19
	Quelques études postsecondaires	3 633	9
Total		**38 997**	**100**

Comme le montre le tableau 3.1, de nombreux clients de la Stratégie doivent surmonter d'importants obstacles pour s'adapter au marché du travail, notamment :

[23] Les fréquences relatives de chaque variable ne correspondent pas nécessairement au total (40 025), car certains cas, peu nombreux, n'apparaissent pas toujours dans les données.

- le très faible niveau de scolarité - 72 p. 100 n'ont pas terminé leurs études secondaires;

- l'âge - 49 p. 100 ont 40 ans ou plus;

- demeurer dans des régions fortement touchées par le chômage - 70 p. 100 vivent à Terre-Neuve, la province où le taux de chômage est le plus élevé. En outre, ce que le tableau ne montre pas, la plupart des clients de Terre-Neuve et d'autres régions vivent en milieu rural, où le taux de chômage est d'habitude élevé.

En vertu des règles d'admissibilité à la Stratégie, les clients de LSPA sont admissibles à divers niveaux de prestation dont la durée varie. Le tableau suivant décrit la durée et les taux de prestation des clients de la Stratégie :

Tableau 3.2 Durée et taux des prestations de LSPFA

Variable		Nb de clients	Pourcentage
Durée des prestations	32 semaines (anciens clients du PARPMN)	3 518	9 %
	104 - 155 semaines	968	2
	156 - 207 semaines	5 559	14
	208 - 260 semaines	29 980	75
Total		**40 025**	**100 %**
Taux de prestations hebdomadaires admissibles	211 $ - 219 $	11 140	28
	220 $ - 259 $	6 911	17
	260 $ - 299 $	5 376	13
	300 $ - 339 $	4 809	12
	340 $ - 382 $	11 789	30
Total		**40 025**	**100 %**

3.1.1 Différences entre les sous-groupes

L'âge, le niveau de scolarité et le taux de prestations de LSPA ont tous une influence sur les décisions que prennent les clients en matière d'adaptation. On constate d'importants écarts au sein des grandes catégories définies dans les tableaux ci-dessus :

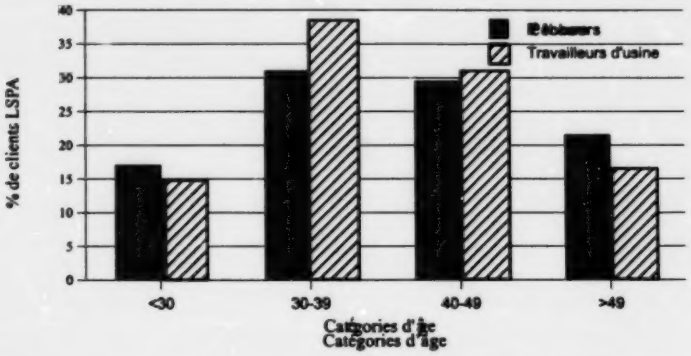
- différences entre pêcheurs et travailleurs d'usine de transformation;
- différences entre les sexes;
- différences dans la composition des ménages.

3.1.1.1 Différences entre pêcheurs et travailleurs d'usine

L'âge est l'un des principaux facteurs qui influencent les chances d'adaptation et qui servent à déterminer les mesures d'adaptation pertinentes. On constate des

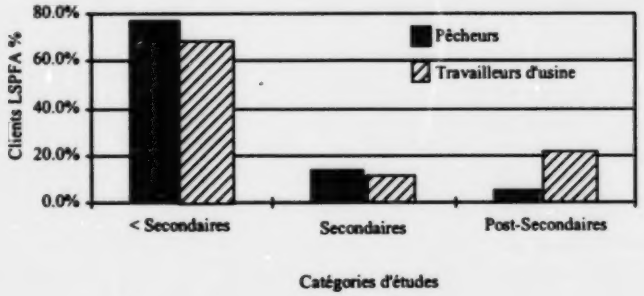
écarts attribuables à l'âge entre les pêcheurs et les travailleurs d'usine. Les pêcheurs sont relativement plus nombreux dans les catégories les plus et les moins âgées, tandis que les travailleurs d'usine sont plus souvent dans la trentaine et dans la quarantaine.

Figure 3.1 Différences d'âge entre pêcheurs et travailleurs d'usine



En ce qui concerne les études, la figure suivante met au grand jour les faibles niveaux de scolarité des clients de la Stratégie. Les pêcheurs ont en général moins poussé leurs études que les travailleurs d'usine, ces derniers ayant plus tendance à avoir fait des études postsecondaires (21 % des travailleurs d'usine contre 6 % des pêcheurs).[24]

Figure 3.2 Différences entre les niveaux de scolarité

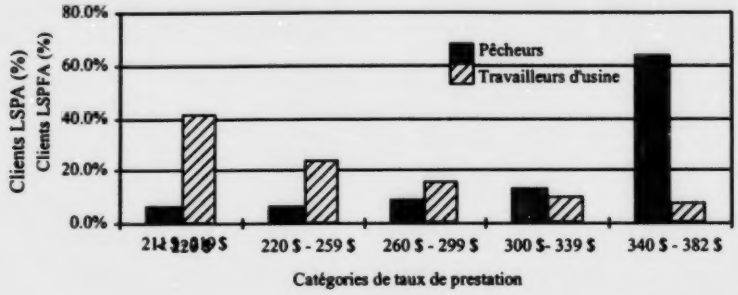


D'énormes différences apparaissent entre les pêcheurs et les travailleurs d'usine clients de la Stratégie lorsqu'on compare le taux de prestations de LSPA auquel ils sont admissibles.

---

[24] Tous les clients ayant fait des études ou suivi des cours de formation de niveau postsecondaire ont été comptés dans la catégorie " postsecondaire ". Cependant, tous les clients ainsi identifiés n'ont pas nécessairement terminé leurs études secondaires. On ne peut donc pas supposer que chaque client de la catégorie postsecondaire ait poussé ses études plus loin que les clients d'autres catégories.

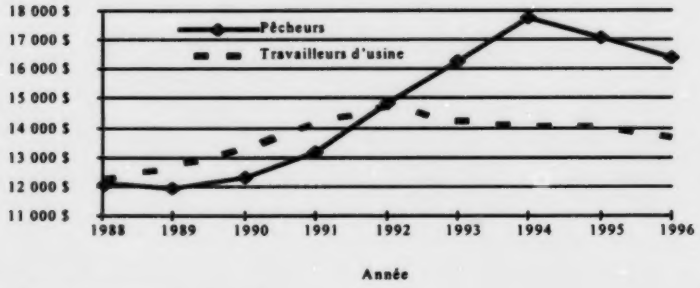
Figure 3.3 Différences entre les taux de prestation selon la profession



Cette figure indique que la majorité des pêcheurs étaient admissibles aux taux de prestation de LSPA élevés, tandis que les travailleurs d'usine n'étaient en général admissibles qu'à des taux plus faibles. Cette tendance traduit les effets différenciés de la formule utilisée dans le calcul des taux de prestation de LSPA en fonction des prestations d'a.-c. touchées avant la Stratégie. De nombreux pêcheurs étaient admissibles aux taux de prestation d'a.-c. maximum, en raison des règles différentes qui s'appliquent aux pêcheurs admissibles à l'a.-c., tandis que les travailleurs d'usine qui touchaient des prestations d'a.-c. ordinaires n'étaient pas admissibles aux taux de prestation supérieurs d'a.-c.

Il existe aussi d'importants écarts de revenu entre les pêcheurs et les travailleurs d'usine.[24] La figure 3.4 montre que les courbes de revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine sont très différentes.

Figure 3.4 Revenu annuel moyen imposable : pêcheurs et travailleurs d'usine



[25] Pour la période de 1988 à 1994, on a calculé le revenu imposable total à partir des données de l'impôt sur le revenu des particuliers (T1), car on ne disposait pas de meilleure mesure. Le revenu net des pêcheurs est souvent négatif, et leur revenu total comprend souvent les salaires payés aux équipages. La seule façon de comparer les revenus des pêcheurs et des travailleurs d'usine était donc d'utiliser le revenu imposable total. Pour 1995 et 1996, les estimations du revenu sont tirées des données sur la paye de la Stratégie. On trouvera à l'annexe 1 (" Mesures d'adaptation et de revenu utilisées pour l'évaluation ") une explication du calcul du revenu pour 1995 et 1996.

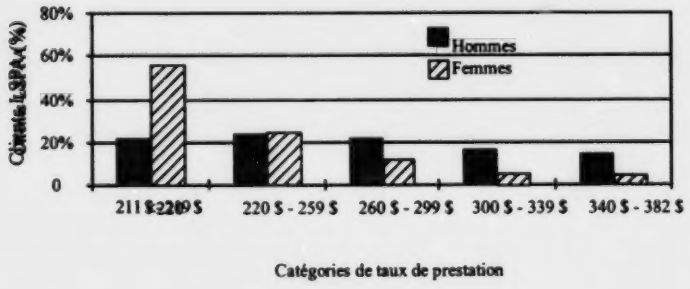
Bien que les pêcheurs aient été admissibles au soutien du revenu de LSPA pendant des périodes un peu plus longues, l'écart entre pêcheurs et travailleurs d'usine n'était pas aussi prononcé pour la durée des prestations que pour leur taux.

3.1.1.2 Différences entre les sexes

Près de 90 p. 100 des femmes admissibles à LSPA sont des travailleuses d'usine, et les femmes représentent un peu plus de la moitié de la population des travailleurs d'usine. Toutefois, en tant que groupe, les travailleurs d'usine affichent des traits distinctifs que l'on ne peut attribuer au sexe, et les clientes, dans l'ensemble, affichent des caractéristiques que l'on ne peut expliquer uniquement par la profession. Les relations sont un peu plus complexes quand les écarts concernent les pêcheurs et les travailleurs d'usine de sexe masculin, et ces deux catégories affichent des différences par rapport aux clients de sexe féminin.

Le taux et la durée des prestations de LSPA touchées par les clients accusent des différences selon le sexe et selon la profession dans l'industrie de la pêche. Comme le montre la figure 3.3, les pêcheurs sont proportionnellement plus nombreux que les travailleurs d'usine à être admissibles à des prestations élevées. En outre, les hommes sont plus souvent admissibles aux prestations élevées que les femmes. Cette relation ne s'explique pas simplement par le fait que la plupart des hommes qui touchent des prestations élevées sont des pêcheurs. Les taux de prestation auxquels sont admissibles les travailleurs d'usine de sexe masculin sont en effet plus proches des taux des pêcheurs que de ceux des travailleurs d'usine de sexe féminin, même si les taux des travailleurs d'usine de sexe masculin demeurent inférieurs à ceux des pêcheurs. La figure 3.5 compare les taux de prestation auxquels sont admissibles les travailleurs d'usine seulement.

Figure 3.5 Différences des taux de prestation selon le sexe : travailleurs d'usine



Si l'on prend seulement les travailleurs d'usine clients de la Stratégie, 59 p. 100 des femmes sont admissibles aux taux de prestation les plus faibles contre 22 p. 100 des hommes, et 1 p. 100 des femmes sont admissibles aux taux les plus élevés contre 15 p. 100 des hommes. Les pêcheurs, les travailleurs d'usine, les bénéficiaires de sexe masculin et de sexe féminin ont tous touché des prestations de LSPA à des taux différents. La raison exacte de ces écarts n'est pas claire si l'on se fie uniquement à ces données. Elle pourrait s'expliquer par des différences entre les tendances de participation au marché du travail, entre les possibilités d'emploi et d'affectation dans les usines ou entre le mode de calcul des prestations d'a.-c. ou d'a.-e. selon qu'on soit pêcheur ou travailleur d'usine.

Comme pour les taux de prestation, on constate des écarts dans la durée des prestations touchées par les pêcheurs de sexe masculin, les travailleurs d'usine de sexe masculin et les travailleurs d'usine de sexe féminin. Les pêcheurs étaient proportionnellement les plus nombreux à être admissibles aux prestations à durée maximale : 60 p. 100 se situaient dans la catégorie supérieure (admissibles à 244 semaines de prestation ou plus). Comme c'est le cas pour les taux, les pêcheurs ont tendance à toucher des prestations le plus longtemps, suivis des travailleurs d'usine de sexe masculin, puis des travailleurs d'usine de sexe féminin : 56 p. 100 des travailleurs d'usine de sexe masculin ont touché des prestations pendant la durée maximale, contre 41 p. 100 des travailleurs d'usine de sexe féminin.

3.1.2 Composition des ménages

Les données sur la composition des ménages proviennent surtout des sondages.

Comme le montre le tableau suivant, la grande majorité (83 %) des clients de la Stratégie vivent avec leur conjoint(e), et la moitié vivent avec leur conjoint(e) et un ou plusieurs enfants.

Tableau 3.3 Composition des ménages des clients de la Stratégie

Composition du ménage	Avec conjoint(e) et 1 ou plusieurs enfants	49 %
	Avec conjoint(e) seulement	34
	Vit seul(e)	5
	Parent seul(e)	3
	Autre [26]	10
Total		100 %
Nombre		2 865
Nombre d'enfants par ménage (moins de 18 ans)	Aucun	48 %
	1	25
	2	20
	3	6
	4 - 7	1
Total		100 %
Nombre		2 858

[26] La catégorie " Autre " comprend toutes les autres combinaisons. La plupart sont des clients de la Stratégie sans conjoint(e) ni enfant qui vivent avec leurs propres parents.

Selon les données du sondage, 3 p. 100 des clients de la Stratégie (5 % des clients de sexe féminin) sont des parents seuls. C'est une différence marquée par rapport aux tendances dans l'ensemble de la population, où les familles monoparentales représentent 13 p. 100 de toutes les familles canadiennes (12 % à Terre-Neuve)[27], ce qui témoigne peut-être de la cohésion sociale et de la stabilité accrues des collectivités qui vivent de la pêche.

Un peu plus de la moitié des clients de la Stratégie vivent avec de jeunes enfants. Bien que 48 p. 100 des clients sondés aient indiqué ne pas vivre avec des enfants, 29 p. 100 de ce nombre ont dit vivre avec des enfants d'âge adulte, et beaucoup d'autres ont des enfants d'âge adulte ayant quitté le foyer.

Quelque 70 p. 100 des clients de la Stratégie vivent dans des ménages où d'autres membres apportent une contribution financière, et 42 p. 100 de ces ménages comptent plus d'une personne touchant des prestations de LSPA. Les femmes ont plus tendance que les hommes à vivre dans des ménages où d'autres membres apportent une contribution financière.

Ces données montrent clairement que la grande majorité des clients de la Stratégie vivent avec d'autres membres de leur famille. Nous devons donc supposer que leurs décisions d'adaptation au marché du travail seront influencées et limitées par des considérations familiales ou de leur ménage, notamment par la nécessité de continuer à soutenir les personnes dont ils ont la charge.

3.1.3 Défis que doivent relever les clients de la Stratégie par rapport aux autres clients de DRHC

L'analyse des résultats du sondage auprès du groupe témoin de non-participants révèle des différences importantes entre les bénéficiaires de LSPA / DRHC et les prestataires ordinaires de l'assurance-chômage ou de l'assurance-emploi dont le profil d'âge et de scolarité est semblable.

Les clients de la Stratégie ont plus tendance à recevoir du counselling d'emploi que les prestataires de l'a.-c. ou de l'a.-e. Ceux qui reçoivent du counselling ont également plus tendance à trouver cela utile que les clients de l'a.-c. ou de l'a.-e. qui reçoivent ce genre de counselling. Malgré cela, les clients de la Stratégie doivent surmonter de plus gros obstacles à l'emploi que les autres travailleurs potentiels.

Une comparaison entre les clients de la Stratégie et le groupe témoin de non-participants démontre clairement les défis spéciaux que les clients de la Stratégie doivent relever pour s'adapter à l'effondrement de l'industrie du poisson de fond, et les obstacles que DRHC doit surmonter pour essayer d'atteindre ses cibles d'adaptation.

---

[27] Recensement du Canada, 1991.

- Les clients de la Stratégie étaient à l'origine plus nombreux, toutes proportions gardées, à avoir reçu de la formation parce qu'ils croyaient que c'était une exigence de LSPA ou à la suggestion de leur conseiller ou conseillère. Les non-participants avaient tendance à suivre des cours de formation en fonction des possibilités d'emploi et de l'information sur le marché du travail. À mesure que la Stratégie s'est poursuivie, ses clients ont davantage eu tendance à suivre des cours pour les mêmes raisons que le groupe témoin, mais pas dans la même mesure.

- Les clients de la Stratégie avaient plus tendance que les non-participants à signaler tous les genres d'obstacles à l'emploi suggérés, y compris leur faible niveau de scolarité, leurs besoins de garde d'enfants, leurs dettes personnelles et les plans de travail des autres membres de leur famille. Ils avaient moins tendance à être prêts à s'installer ailleurs.

- Les clients de la Stratégie avaient plus tendance que les non-participants à indiquer qu'ils avaient des besoins de formation à combler.

- Les clients de la Stratégie avaient moins tendance que les non-participants à avoir détenu un emploi en 1995 ou en 1996, et leurs revenus globaux étaient plus faibles. Les clients de la Stratégie étaient aussi beaucoup moins susceptibles d'avoir suffisamment travaillé en 1996 pour être admissibles à l'assurance-emploi.

3.2 Counselling LSPA / DRHC

D'après le fichier du SSAC sur le counselling, 44 p. 100 des clients hors Québec ont reçu du counselling et se sont fait donner un objectif en la matière.[28] Parmi les clients ayant reçu du counselling, les objectifs les plus fréquemment fixés étaient les suivants: Les travailleurs d'usine étaient proportionnellement plus nombreux que les pêcheurs à avoir reçu du counselling (49 % pour les premiers contre 33 % pour les seconds). Chez

Tableau 3.4 Objectifs des clients de la Stratégie

Objectifs des clients de la Stratégie	de clients conseillés
Prise d'une décision de carrière	25
Perfectionnement des compétences	27
Recherche d'emploi	21
Maintien de l'emploi	27
Nombre	16 306

[28] Le SSAC donne accès à cette information pour tous les clients sauf ceux du Québec. Les données téléchargées dans le SSAC à partir du SNSE concernent les clients de Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Î.-P.-É., mais pas ceux du Québec.

les pêcheurs seulement, le pourcentage de clients conseillés diminue à mesure que le taux d'admissibilité à la Stratégie augmente (il est de 42 % chez ceux qui touchent des prestations de 211 $ à 220 $, contre 31 % chez ceux qui touchent des prestations de 340 $ ou plus).

On ne constate aucune différence importante dans les tendances de counselling entre les travailleurs d'usine de sexe féminin et de sexe masculin. Cependant, plus les clients sont scolarisés, plus ils ont tendance à avoir reçu du counselling.

Parmi les clients qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, 39 p. 100 ont reçu du counselling, contre 53 p. 100 chez les clients diplômés du secondaire et 58 p. 100 chez les clients ayant fait des études postsecondaires. Plus les clients sont jeunes, plus ils ont tendance à avoir reçu du counselling.

Ces tendances traduisent l'influence des conseillers de LSPA / DRHC, car plus les clients sont jeunes et scolarisés, plus ils sont nombreux, proportionnellement, à avoir reçu du counselling. Les anciens clients du PARPMN étaient de très loin les moins nombreux, proportionnellement, à avoir reçu du counselling, tandis que les autres clients, de moins longue date, affichaient la tendance inverse. Il semblerait que les conseillers de la Stratégie aient concentré leurs efforts sur les clients jugés les plus " adaptables ".

3.3 Formation

Selon les données du SSAC, 10 693 clients de la Stratégie (27 % du total) ont suivi des cours dans le cadre de la Stratégie entre mai 1994 et décembre 1996.[29] Les clients de Terre-Neuve ont eu un peu moins tendance à recevoir une formation que ceux de Nouvelle-Écosse (29 % à Terre-Neuve contre 22 % en Nouvelle-Écosse), mais les clients du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard étaient les plus susceptibles d'avoir reçu de la formation (35 %). Les données pour le Québec n'étaient pas fiables.

Les clients dont l'admissibilité a pris fin tôt (c.-à-d. entre mai 1996 et mars 1997) sont un peu plus susceptibles d'avoir reçu de la formation que les clients qui demeurent admissibles. Les clients ayant touché des primes à l'emploi[30] sont au moins aussi nombreux, proportionnellement, à avoir reçu de la formation que les clients encore admissibles. Rares sont les clients ayant opté pour la retraite anticipée ou le rachat de leur permis qui ont suivi des cours de formation (à peine 5 % et 9 %, respectivement, contre 27 % pour l'ensemble des clients).

---

[29] Dans le SSAC, le genre de programme de formation n'est pas indiqué à l'extérieur de Terre-Neuve. Dans cette province, la formation suivie est catégorisée comme suit : programmes menant à un certificat (51 %), programmes menant à un diplôme (33 %), programmes menant à un grade universitaire (1 %) et genre de programme non spécifié (15 %).

[30] Remarque : 328 clients ont renoncé aux prestations de LSPA en recevant des primes à l'emploi – voir la section 3.5

Les travailleurs d'usine avaient beaucoup plus tendance à recevoir de la formation que les pêcheurs (33 % contre 13 %). La tendance en matière de formation était la même pour les travailleurs d'usine de sexe masculin et de sexe féminin, tandis que les pêcheurs de sexe féminin étaient un peu plus susceptibles d'avoir reçu de la formation que leurs collègues masculins.

Plus le niveau de scolarité du client ou de la cliente de la Stratégie était élevé au départ, plus cette personne a eu tendance à suivre des cours de formation :

- 22 p. 100 des clients n'ayant pas terminé leurs études secondaires,
- 37 p. 100 des clients diplômés de l'école secondaire et
- 43 p. 100 des clients ayant fait des études postsecondaires ont reçu de la formation.

De même, les activités de formation sont reliées à l'âge :

- 40 p. 100 des clients dans la vingtaine,
- 34 p. 100 des clients dans la trentaine,
- 23 p. 100 des clients dans la quarantaine,
- 9 p. 100 des clients dans la cinquantaine et
- seulement 2 p. 100 des clients dans la soixantaine et plus ont suivi des cours de formation.

Le tableau suivant indique la nature des cours suivis par les clients de la Stratégie :

Tableau 3.5 Genres de formation reçue par les clients de la Stratégie

Genre de formation	Nombre de cas de formation	Cas de formation de dix jours ou plus
Acquisition de nouvelles compétences	6 924	4 999
Rattrapage scolaire	2 767	2 407
Formation liée à la pêche	777	263
Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle	737	115
Formation liée à la transformation du poisson	465	38
Formation non spécifiée	506	334

* Les clients peuvent avoir suivi plus d'un genre de formation

Le tiers des clients qui ont reçu de la formation ont suivi plus d'un cours dans le cadre de LSPA / DRHC et sont comptés plusieurs fois dans le tableau 3.5. Comme le montre ce tableau, la plupart des cours financés par LSPA / DRHC portaient soit sur l'acquisition de nouvelles compétences, soit sur le rattrapage scolaire. Exception faite de l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et de la formation liée à la pêche ou à la transformation du poisson, la plupart des cours suivis dans le cadre de la Stratégie ont duré 60 jours ou plus.

On constate des écarts régionaux dans le genre de formation reçue : les clients de Terre-Neuve avaient plus tendance à suivre des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences que les clients de Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Î.-P.-É.[31] Les données pour le Québec n'étaient pas fiables.

Les clients dont le niveau de scolarité était supérieur étaient les plus susceptibles d'avoir reçu une formation axée sur l'acquisition de nouvelles compétences :

- 13 p. 100 des clients n'ayant pas terminé leurs études secondaires,
- 27 p. 100 des clients diplômés de l'école secondaire et
- 36 p. 100 des clients ayant fait des études postsecondaires ont suivi des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences.

De même, la tendance à avoir suivi une formation axée sur l'acquisition de nouvelles compétences décroît avec l'âge :

- 27 p. 100 des clients dans la vingtaine,
- 23 p. 100 des clients dans la trentaine,
- 14 p. 100 des clients dans la quarantaine,
- 5 p. 100 des clients dans la cinquantaine et
- 2 p. 100 des clients dans la soixantaine ou plus ont suivi des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences.

Quel que soit leur sexe, les travailleurs d'usine avaient beaucoup plus tendance que les pêcheurs à avoir suivi des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences (22 % contre 9 %).

3.3.1 Rattrapage scolaire et formation de base des adultes (FBA)

Selon le SSAC[32], 7 p. 100 des clients de Terre-Neuve ont suivi des cours de rattrapage scolaire. Les femmes étaient proportionnellement plus nombreuses à avoir suivi ce genre de cours que les hommes, et les travailleurs d'usine, plus que les pêcheurs.

---

[31] Si l'on compare le nombre de cas de formation au nombre de clients, on estime que 15 % des clients de Terre-Neuve ont suivi des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences, contre 22 % en Nouvelle-Écosse, 44 % au Nouveau-Brunswick et 39 % à l'Île-du-Prince-Édouard.

[32] On ne dispose d'aucune donnée fiable à l'extérieur de Terre-Neuve.

Les clients qui n'ont pas terminé leurs études secondaires ont le plus tendance à avoir suivi des cours de rattrapage, ce qui n'étonnera personne, mais on constate peu de différences d'une catégorie de scolarité à l'autre.[33] Les clients dans la vingtaine étaient les plus susceptibles d'avoir suivi des cours de rattrapage (11 %); le pourcentage diminue avec l'âge.

Dans les sondages auprès des clients, on a posé des questions au sujet des avantages, pour les clients, de suivre des cours de rattrapage scolaire ou de FBA. Étant donné le faible niveau de scolarité chez les bénéficiaires de la Stratégie, les cours de rattrapage représentent souvent un premier pas essentiel pour de nombreux clients. En plus de renforcer l'aptitude aux études, ces cours mettent l'accent sur la confiance en soi et l'estime de soi.

Tableau 3.6 Avantages de la FBA

Avantages perçus par les clients ayant suivi des cours de FBA	% ayant dit que la FBA les avait beaucoup aidés	Nombre
Meilleure confiance en moi	65	155
Mieux en mesure d'aider mes enfants à l'école *	67	113
Mieux en mesure d'encourager mes enfants à rester à l'école *	93	113
Nouveaux objectifs et plans d'avenir	50	142
Meilleures perspectives d'emploi	42	151
Confiance nécessaire pour suivre d'autres cours pour améliorer mes perspectives d'emploi	63	155
Confiance nécessaire pour postuler un emploi dans un domaine autre que la pêche	59	151

* parmi les clients qui ont des enfants

Le tableau ci-dessus donne, pour chaque type d'avantage, le pourcentage de clients ayant suivi des cours de FBA qui ont dit que ces cours les avaient beaucoup aidés. Comme le montre le tableau, la plupart des clients ayant suivi des cours de FBA les ont trouvés très utiles. Trente-huit p. 100 des clients qui ont suivi des cours de ce genre dans le cadre de la Stratégie les ont terminés. De ce chiffre, 26 p. 100 ont ensuite suivi d'autres genres de cours. De ceux qui n'avaient pas terminé leurs cours de FBA, 47 p. 100 songeaient à suivre d'autres genres de cours après avoir terminé leur FBA.

Autre indicateur de l'utilité de la FBA : les clients ayant suivi des cours de FBA avaient beaucoup plus tendance à se considérer mieux préparés à travailler en dehors de l'industrie du poisson de fond qu'ils l'étaient au début de leur participation à la Stratégie. Ils étaient

[33] Comme mentionné plus haut, ceci pourrait résulter des faiblesses de l'information sur le niveau de scolarité.

aussi beaucoup plus susceptibles que les autres clients d'attribuer au programme LSPA leur meilleur état de préparation au travail à l'extérieur de l'industrie.

3.3.2 Attitudes des clients face à la formation

On a demandé aux clients d'indiquer la mesure dans laquelle l'acquisition de nouvelles compétences les avait aidés à se préparer à travailler à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond, ainsi que la mesure dans laquelle l'acquisition de nouvelles compétences avait amélioré leurs chances de trouver de l'emploi à l'extérieur de cette industrie. Dans les deux cas, les répondants ont attribué une cote élevée à l'aide que leur a procurée la formation dispensée dans le cadre de la Stratégie. En réponse à la première question, 74 p. 100 des clients ayant acquis de nouvelles compétences évaluent à 7 ou plus, sur une échelle de 0 à 10, la mesure dans laquelle la formation reçue leur a permis de se préparer au travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond. En réponse à la deuxième question, 65 p. 100 des clients donnent une cote élevée à la mesure dans laquelle la formation reçue leur a permis d'améliorer leurs chances de trouver du travail à l'extérieur de l'industrie. Les travailleurs d'usine ont davantage tendance que les pêcheurs à attribuer une cote élevée aux deux aspects, avec un écart plus grand pour la première question.

On a aussi demandé aux clients pourquoi ils avaient suivi des cours. Leurs réponses ont évolué pendant la Stratégie. En 1995, les clients avaient beaucoup plus tendance qu'en 1996 à répondre qu'ils avaient suivi des cours parce que les programmes étaient offerts localement, parce qu'ils étaient obligatoires pour toucher des prestations de LSPA, parce qu'ils étaient gratuits ou parce qu'ils cherchaient à occuper leur temps. Ces résultats sont en partie attribuables à la levée de l'exigence d'activité. Ils peuvent aussi être le fait de l'amélioration du counselling et du " ciblage " de la clientèle. En 1996, 80 p. 100 des clients ont invoqué de " bonnes " raisons pour avoir suivi des cours : pour pouvoir répondre aux occasions d'emploi signalées par l'information sur le marché du travail, pour réaliser leurs ambitions personnelles, pour perfectionner leurs compétences ou pour élargir leurs débouchés.

Aux clients ayant suivi des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences par le passé, on a demandé si leur emploi habituel était dans le domaine pour lequel ils avaient été formés. Trente-quatre p. 100 ont répondu " oui ", tandis que 14 p. 100 ont dit avoir travaillé dans une certaine mesure dans le domaine pour lequel ils avaient été formés.

Quinze p. 100 des clients qui avaient déjà suivi des cours axés sur l'acquisition de nouvelles compétences avaient acquitté des droits de scolarité pour ce faire. Près de la moitié des clients (48 %) ont dit qu'ils auraient accepté de payer des frais de scolarité, et 12p. 100, qu'ils auraient peut-être accepté de le faire à certaines conditions (p. ex., selon l'importance de ces frais ou selon leurs moyens). Parmi ceux qui auraient accepté de payer des frais de scolarité, 38 p. 100 auraient demandé un prêt étudiant, au besoin, pour suivre le cours.

3.4 Tendances de l'emploi des clients de la Stratégie

3.4.1 Sources des données sur l'emploi

Nous nous sommes servis du SSAC pour suivre l'évolution de la situation d'activité des clients. En outre, nous avons téléchargé du système de paye spécial (SPS) de la Stratégie des données sur les interventions auprès des clients d'autres provinces que Terre-Neuve. En effet, l'information pour Terre-Neuve et pour les autres provinces n'est pas équivalente: à Terre-Neuve, on demandait aux conseillers d'entrer tous les emplois qu'un client ou une cliente avait exercés pendant son adhésion à la Stratégie et d'évaluer si ces emplois étaient permanents ou temporaires. Les conseillers pouvaient aussi se servir du système pour entrer tous les emplois passés du client ou de la cliente, ce qui leur donnerait l'information nécessaire pour leur prodiguer des conseils. On laissait le choix au conseiller. Enfin, le SSAC a servi à contrôler les programmes d'emploi financés dans le cadre de la Stratégie. Ce sont ces informations, combinées à celles d'autres programmes d'emploi du gouvernement, que nous avons téléchargées du SPS.

Il existe des dossiers d'emploi pour 32 p. 100 de tous les clients de la Stratégie situés à Terre-Neuve. Ces clients ont entre 1 et 11 dossiers d'emploi pour la période de mai 1994 à décembre 1996, bien que 85 p. 100 des clients pour lesquels on trouve des dossiers n'en ont qu'un.

Le principal objet du module de suivi de l'emploi du SSAC était d'aider les conseillers à avoir des informations exactes et à jour sur les emplois exercés par leurs clients. Ils utilisaient ensuite ces informations dans le cadre des activités de counselling. En théorie, le SSAC devait aussi servir à documenter l'emploi des clients de la Stratégie, mais en pratique, les données de cette nature sont incomplètes, car les conseillers n'ont pas toujours eu le temps de les entrer. Ils avaient tendance à ne créer de dossiers que pour les clients qu'ils conseillaient et à ne les mettre à jour que pour les clients qui recevaient périodiquement du counselling. C'est pourquoi il existe des disparités entre les données du SSAC et celles des sondages. Comme nous le mentionnerons à la section suivante, 36 p. 100 des clients terre-neuviens de la Stratégie que nous avons sondés (y compris ceux qui cherchaient du travail ou qui attendaient qu'on les rappelle au travail) ont dit n'avoir exercé aucun emploi en 1996. Ce chiffre diffère beaucoup de celui du SSAC, qui est de 69 p. 100. Pour cette raison, nous n'analyserons ni ne discuterons plus avant les données du SSAC sur l'emploi dans le présent rapport.

3.4.2 Résultats des sondages : emploi

Dans les sondages de 1996, nous avons posé aux clients des questions détaillées sur leur emploi au cours de l'année antérieure. En outre, nous avons demandé à ceux qui travaillaient dans l'industrie de la pêche (à titre de pêcheurs ou de travailleurs d'usine) quelles espèces ils avaient pêchées ou transformées.

Tableau 3.7 Situation d'activité des clients de la Stratégie (% de clients)

	Tous les clients	Terre-Neuve	Nouvelle-Écosse
Emploi	19	21	12
Travail autonome	40	37	50
Les deux	5	3	12
À la retraite	1	2	1
En attente de rappel	12	13	5
À la recherche d'un emploi	12	11	12
Aucun emploi / Aucune des réponses ci-dessus	11	12	8
	100 %	99 %	100 %
Nombre	2 044	1 599	342

Les femmes avaient plus tendance que les hommes à ne pas avoir travaillé; elles étaient aussi plus susceptibles de ne pas chercher d'emploi ni d'attendre d'être rappelées au travail. Les travailleurs d'usine étaient proportionnellement les plus nombreux à attendre d'être rappelés au travail et beaucoup moins nombreux à avoir trouvé de l'emploi en 1996 (79 % des pêcheurs avaient trouvé du travail, contre 56 p. 100 des travailleurs d'usine). Parmi les travailleurs d'usine, la situation était la même pour les hommes que pour les femmes.

En 1996, près de 80 p. 100 des clients dans la vingtaine ont réussi à trouver de l'emploi, contre 55 p. 100 des clients dans la cinquantaine et seulement 29 p. 100 de ceux dans la soixantaine et plus. Plus son taux de prestation de LSPA était élevé, plus un client ou une cliente était susceptible d'avoir trouvé du travail, même lorsque l'on tient compte des professions de la pêche. Nous n'avons constaté aucun lien semblable avec la durée de la période d'admissibilité aux prestations.

Pour 80 p. 100 des clients de la Stratégie qui travaillaient en 1996, l'emploi principal était la pêche ou le travail dans une usine de transformation du poisson.[34] Le tableau ci-dessous montre les principaux genres d'emplois obtenus par les clients en 1996 :

Tableau 3.8 Principaux genres d'emplois des clients de la Stratégie en 1996

Principal genre d'emploi en 1996	% de clients
Pêche	29
Transformation du poisson	23
Emploi non lié à la pêche	13
Retraite	1
Aucun emploi en 1996	35
Total	100
Nombre	2 036

[34] Pour les clients qui avaient exercé plusieurs emplois, le terme " emploi principal " désigne celui où le client a gagné le plus d'argent.

Les clients de Nouvelle-Écosse étaient plus susceptibles d'avoir trouvé un emploi que ceux de Terre-Neuve et ont eu plus de succès à trouver du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche (19 % contre 11 % à Terre-Neuve). Les pêcheurs étaient beaucoup plus susceptibles d'avoir trouvé un emploi que les travailleurs d'usine (19 % appartenaient à la catégorie " aucun emploi ", contre 43 p. 100 des travailleurs d'usine). Toujours en 1996, 17 p. 100 des travailleurs d'usine ont trouvé du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche, contre seulement 6 p. 100 des pêcheurs. Soixante-douze p. 100 des pêcheurs ont trouvé du travail dans la pêche, tandis que seulement 36 p. 100 des travailleurs d'usine ont trouvé du travail en usine.

Plus leur niveau de scolarité était élevé, plus les clients avaient tendance à trouver de l'emploi à l'extérieur de l'industrie de la pêche. En effet, 9 p. 100 des clients n'ayant pas terminé leurs études secondaires, 18 p. 100 des clients Diplômés de l'école secondaire et 28 p. 100 des clients ayant fait au moins quelques études postsecondaires ont trouvé de l'emploi non lié à la pêche.

Plus leur durée d'admissibilité aux prestations était longue, moins les clients avaient tendance à trouver de l'emploi non lié à la pêche, mais plus ils avaient tendance à trouver de l'emploi comme pêcheurs. Il n'existe pas de lien entre la durée des prestations et l'emploi dans l'industrie de transformation du poisson.

À tous les clients ayant pêché ou transformé du poisson, nous avons posé des questions au sujet des espèces de poisson qu'ils avaient pêchées ou transformées. En 1996, 79 p. 100 des clients pêcheurs avaient pêché plusieurs espèces, alors que 57 p. 100 des clients travailleurs d'usine seulement avaient transformé plusieurs espèces. Nous avons demandé aux clients ayant pêché ou transformé plusieurs espèces laquelle était la plus importante.[35] Le tableau ci-dessous indique les espèces les plus importantes (ce qui comprend les seules espèces, pour les clients qui n'ont travaillé qu'avec une espèce de poisson).

Tableau 3.9 Principales espèces pour les clients ayant trouvé du travail dans d'autres pêcheries (%)

Principales espèces, 1996	Pêche		Travail d'usine	
	Toutes prov.	T.-N.	Toutes prov.	T.-N.
Crabe	36	41	31	37
Homard	24	23	3	1
Morue	7	4	22	21
Autre poisson de fond	8	6	16	14
Autre	25	27	28	28
	100	101	100	101
Nombre	515	421	468	341

[35] S'ils avaient eu plusieurs emplois à pêcher ou à transformer plusieurs espèces, nous avons inclus l'espèce la plus importante pour l'emploi où ils avaient gagné le plus d'argent.

Comme le montre le tableau, le crabe était l'espèce la plus importante pour les pêcheurs comme pour les travailleurs d'usine à Terre-Neuve.[36]

3.5. Programmes d'emploi de la Stratégie

Comme l'indique le tableau suivant, aucun des programmes d'emploi de la Stratégie n'a été utilisé à grande échelle. Le tableau montre le nombre de participants dans chaque programme.[37]

Tableau 3.10 Participation à des programmes d'emploi jusqu'en décembre 1996

Programme d'emploi	Nombre d'usagers
Programme d'activités communautaires	1 428
Projets écologiques	1 270
Occasions d'emploi	632
Entente de subvention salariale	349
Prime à l'emploi	328
Aide au travail indépendant	150
Perfectionnement professionnel	10
Autre	49
Total	4 216

Il est aussi intéressant d'observer le nombre de clients ayant participé à des programmes d'emploi. En tout, 10 p. 100 de l'ensemble des clients de la Stratégie ont participé à un ou plusieurs programmes d'emploi de la Stratégie. On constate des écarts régionaux considérables entre les pourcentages de clients de la Stratégie ayant participé aux programmes d'emploi de LSPA / DRHC :

- 37 p. 100 au Québec;
- 14 p. 100 en Nouvelle-Écosse;
- 13 p. 100 à l'Î.-P.-É.;
- 11 p. 100 au Nouveau-Brunswick;
- 6 p. 100 à Terre-Neuve.

---

[36] Les espèces importantes de la catégorie " Autre " sont la crevette, le capelan, le maquereau et la lompe. Le faible nombre de répondants de Nouvelle-Écosse ne nous permet pas de présenter de résultats détaillés sur les principales espèces pêchées ou transformées dans cette province; toutefois, le homard et la morue sont des espèces importantes pour les pêcheurs de N.-É. Les autres espèces de poisson de fond sont importantes à la fois pour les pêcheurs et pour les travailleurs d'usine.

[37] Pour les personnes ayant participé plusieurs fois au même programme (p. ex., à deux projets écologiques différents), nous avons compté chaque exemple séparément.

[38] Remarque : ce chiffre ne correspond pas au nombre de clients, mais bien au nombre de programmes d'emploi. Pour les personnes ayant participé à plusieurs programmes, nous avons compté chaque programme séparément avant de l'inclure dans le tableau.

Au chapitre de l'utilisation des programmes d'emploi, on trouve également des différences importantes à l'intérieur de chaque province entre les CEC ou les CRHC. À Terre-Neuve, c'est dans la région métropolitaine de St. John's, à Stephenville, à Rocky Harbour et à Port aux Basques qu'on a le plus utilisé les programmes d'emploi. En Nouvelle-Écosse, on y a fait appel le plus souvent à Inverness, à North Sydney, à Dartmouth et à Halifax.

Dans l'ensemble, la tendance à participer aux programmes d'emploi de la Stratégie était la même pour les hommes et pour les femmes. Les travailleurs d'usine (12 %) étaient plus susceptibles que les pêcheurs (7 %) d'y avoir eu recours, et les pêcheurs non visés par les critères d'admissibilité spéciaux (CAS) un peu plus que les pêcheurs visés par les CAS.[39] Trente p. 100 des aide-pêcheurs ont participé aux programmes d'emploi de la Stratégie. Les clients dans la vingtaine, la trentaine et la quarantaine avaient également plus tendance à participer à ces programmes, tandis que les clients dans la cinquantaine et plus avaient moins tendance à le faire. Le taux et la durée des prestations ne semblent pas liées à la tendance à avoir participé à un programme d'emploi.

3.5.1 Programme d'activités communautaires (PAC)

Comme mentionné, 4 p. 100 de tous les clients ont participé à des projets dans le cadre du PAC. Les femmes et les travailleurs d'usine ont eu un peu plus tendance à participer au PAC (les liens avec ces deux catégories de clients sont toutefois indépendants). Les clients dont les prestations ont duré le moins longtemps (de 104 à 155 semaines) ont été les moins susceptibles de participer au PAC. Les clients dans la quarantaine ont été plus nombreux, proportionnellement, à participer au PAC que tout autre groupe d'âge. Très peu de clients ayant participé au PAC détenaient un emploi permanent.

C'est à Terre-Neuve qu'on s'est le moins servi du PAC (3 % de tous les clients), et au Nouveau-Brunswick (10 %) et au Québec (9 %) qu'on s'en est servi le plus.

3.5.2 Projets écologiques

Un peu plus de 3 p. 100 de tous les clients ont participé à des projets écologiques. C'est au Québec que ces projets ont été les plus populaires : 13 p. 100 des clients y ont participé. En Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, 6 p. 100 et 2 p. 100 des clients, respectivement, ont participé à des projets écologiques.

Les hommes ont été plus nombreux que les femmes, proportionnellement, à participer à des projets écologiques, mais nous n'avons constaté aucun lien entre les professions de la pêche et la tendance à avoir participé à un tel projet. Plus le niveau de scolarité d'un

---

[39] Les pêcheurs visés par les CAS (critères d'admissibilité spéciaux) sont les clients de la Stratégie désignés par le MPO comme ayant leur place dans l'industrie de la pêche de l'avenir, selon les permis qu'ils détiennent et leurs gains antérieurs tirés de la vente du poisson.

client ou d'une cliente était élevé, plus cette personne avait tendance à avoir participé à un projet écologique. Les clients dans la cinquantaine et plus ont eu moins tendance à participer à un projet écologique que les clients de moins de 50 ans, et les clients dont les taux de prestation de LSPA étaient les plus faibles (entre 211 $ et 220 $) ont été moins susceptibles de participer à un projet écologique que les autres clients.

3.5.3 Autres programmes d'emploi

Le reste des programmes d'emploi de LSPA / DRHC ont attiré très peu de participants. Ces programmes sont présentés ci-dessous :

- **Perspectives d'emploi**
  - L'option Occasions d'emploi a surtout servi au Québec, où 17 p. 100 de tous les clients y ont fait appel. Les travailleurs d'usine ont été plus susceptibles que les autres à adhérer au programme Occasions d'emploi, mais cela s'explique surtout par l'application du programme au Québec.

- **Entente de subvention salariale**
  - L'option Entente de subvention salariale (ESS) a surtout servi à l'Î.-P.-É., où 3 p. 100 des clients y ont participé. Les clients plus scolarisés et plus jeunes que la moyenne ont eu davantage tendance à se prévaloir d'une ESS.

- **Prime à l'emploi**
  - C'est en Nouvelle-Écosse que cette option a le plus été utilisée. Le plus souvent, les participants à la Prime à l'emploi étaient dans la vingtaine ou la trentaine et avaient fait reçu une formation postsecondaire.

- **Aide au travail indépendant**
  - très peu de clients ont utilisé cette option, et nous n'avons constaté aucun lien significatif avec les caractéristiques de la clientèle.

3.6 Mobilité

3.6.1 Programme d'aide à la mobilité

En tout, 803 clients de la Stratégie (2 % de l'ensemble) ont reçu une aide à la mobilité. Ce genre d'aide n'a été très populaire dans aucune province, mais on y a fait appel presque deux fois plus souvent à Terre-Neuve qu'ailleurs et pas du tout au Nouveau-Brunswick. Les hommes ont été plus de deux fois plus nombreux que les femmes, proportionnellement, à recevoir une aide à la mobilité, et les travailleurs d'usine et les aide-pêcheurs, plus nombreux que les pêcheurs. L'âge était aussi un facteur déterminant : les clients dans la vingtaine ayant tendance plus que tout autre groupe à avoir reçu une aide à la mobilité. Moins les prestations de LSPA d'un client ou d'une cliente avaient duré longtemps, plus cette personne avait tendance à avoir reçu une aide à la mobilité,

mais le taux des prestations ne semble pas avoir été un facteur. Les clients de la Stratégie ayant reçu une aide à la mobilité étaient proportionnellement plus nombreux à avoir fait des études supérieures que les autres clients.

La Stratégie offre deux genres d'aide à la mobilité : une aide à la prospection et une aide à la réinstallation. Les clients ayant reçu une aide à la mobilité se répartissent comme suit :

- 40 p. 100 ont reçu une aide à la prospection;
- 32 p. 100 ont reçu une aide à la réinstallation;
- 10 p. 100 ont reçu les deux genres d'aide à la mobilité,
- dans 18 p. 100 des cas, le genre d'aide n'était pas spécifié.

Les destinations des clients de Terre-Neuve ayant reçu une aide à la mobilité pour fins de prospection ou de réinstallation étaient les suivantes :

- 29 p. 100 vers l'Alberta;
- 25 p. 100 vers l'Ontario;
- 14 p. 100 vers la Colombie-Britannique;
- 9 p. 100 ailleurs à Terre-Neuve;
- 6 p. 100 vers les Territoires du Nord-Ouest;
- 5 p. 100 vers la Nouvelle-Écosse;
- 7 p. 100 destination non précisée.

Les autres clients ont reçu une aide à la mobilité pour leur permettre de quitter le Canada.

À Terre-Neuve, c'est au CRHC de la région métropolitaine de St. John's que l'aide à la mobilité a été le plus utilisée, suivi de près par le CRHC de Port aux Basques. Dans les deux cas, 6 p. 100 des clients ont reçu une aide à la mobilité. Les CRHC de Clarenville et de Springdale ont également fait appel au Programme d'aide à la mobilité plus que la moyenne. Par contre, on s'est très peu servi du programme dans les CRHC de Happy Valley, de St. Anthony, de Harbour Grace, de Stephenville, de Gander et de Placentia. À ces endroits, 1 p. 100 ou moins des clients ont reçu une aide à la mobilité. En Nouvelle-Écosse, l'aide à la mobilité a été utilisée de façon plus uniforme entre les CRHC.

3.6.2 Résultats des sondages : mobilité

Aux deux groupes de clients interrogés en 1996, nous avons demandé aux clients s'ils avaient déménagé, s'ils avaient reçu une aide à la mobilité, et s'ils étaient prêts à déménager.

Selon les résultats des sondages, 5 p. 100 de tous les clients ont déménagé depuis le début de la Stratégie, et 2 p. 100 ont quitté leur lieu d'origine pour occuper un emploi saisonnier et y sont retournés une fois la saison terminée. Comme les données du SSAC, nos sondages montrent que 2 p. 100 de tous les clients ont reçu une aide à la mobilité.

Les clients de Terre-Neuve étaient plus susceptibles d'avoir déménagé que ceux de Nouvelle-Écosse. Un point intéressant : la tendance à la réinstallation était la même pour les hommes que pour les femmes, mais les hommes étaient beaucoup plus nombreux, proportionnellement,à s'être déplacés pour effectuer un travail saisonnier. Les travailleurs d'usine avaient plus tendance à s'être déplacés que les pêcheurs, mais les pêcheurs étaient plus susceptibles de s'être déplacés pour occuper un emploi saisonnier. Ces résultats se confirment même quand l'on tient compte de la dimension homme-femme.

Plus les clients étaient scolarisés, plus ils avaient tendance à avoir déménagé. Les clients dans la vingtaine étaient de loin les plus nombreux, proportionnellement, à s'être réinstallés (14 %, contre 6 % des clients dans la trentaine), et les pourcentages continuent à diminuer à mesure que l'âge augmente. Les jeunes avaient aussi plus tendance à s'être déplacés pour occuper un emploi saisonnier, mais les différences n'étaient pas aussi marquées. Dix p. 100 des clients ayant touché des prestations de LSPA / DRHC pendant moins de 156 semaines ont déménagé, contre 3p. 100 des clients dont les prestations ont duré 220 semaines ou plus.

Trente-huit p. 100 des clients ayant déménagé ont dit avoir reçu une aide à la mobilité de LSPA / DRHC pour ce faire. Sept p. 100 de ceux qui se sont déplacés pour trouver du travail saisonnier ont également dit avoir reçu une aide à la mobilité de LSPA / DRHC. Aucun client de Nouvelle-Écosse n'a indiqué avoir reçu d'aide à la mobilité dans le cadre de la Stratégie. La moitié des clients qui se sont réinstallés ont indiqué dans les sondages qu'ils l'avaient fait à l'intérieur de leur province. Les clients s'étant réinstallés à l'extérieur de leur province d'origine ont eu tendance à se rendre en Ontario, en Alberta ou en Colombie-Britannique. Les clients avaient davantage tendance à se réinstaller seuls ou avec un conjoint ou une conjointe, mais pas avec des enfants.

Aux clients n'ayant pas déménagé, nous avons demandé s'ils seraient prêts à le faire. Quarante-cinq p. 100 de tous les clients interrogés ont exprimé leur consentement à se réinstaller à l'extérieur de leur collectivité pour trouver du travail. De ces gens, 23 p. 100 avaient pris des mesures en ce sens. Quand nous avons demandé aux personnes ayant exprimé leur consentement à déménager d'évaluer les probabilités qu'ils se réinstallent dans une autre collectivité au cours des deux années suivantes, 53 p. 100 ont évalué ces probabilités comme étant faibles. Les autres clients ont évalué ces probabilités comme étant moyennes à élevées, les répondants de la catégorie " élevées " représentant 11 p. 100 de tous les clients de la Stratégie.

Cinquante-sept p. 100 des clients prêts à se réinstaller à l'extérieur de leur collectivité étaient aussi prêts à quitter leur province d'origine. Ils représentent 29 p. 100 de tous les clients de la Stratégie. Les clients qui ont indiqué une probabilité élevée de se réinstaller à l'extérieur de leur province d'origine au cours des deux années suivantes représentent 7 p. 100 des clients de la Stratégie.

Les clients les plus susceptibles d'accepter de se réinstaller affichent les caractéristiques suivantes :

- ce sont plus de deux fois plus souvent des travailleurs d'usine que des pêcheurs;
- ce sont aussi souvent des hommes que des femmes;
- ils sont le plus souvent dans la vingtaine, et l'ouverture à la mobilité décroît avec l'âge (on constate l'écart le plus grand entre la vingtaine et la trentaine et une évolution progressive après cela);
- ils ont tendance à être plus scolarisés;
- ils ont moins tendance à vivre avec un(e) conjoint(e) et des enfants;
- ils ont plus tendance à avoir droit à des prestations de LSPA / DRHC pendant une courte période;
- ils ont le plus tendance à ne pas avoir travaillé en 1996.

3.7 Attentes

Les sondages auprès des clients comprenaient des questions générales sur les attentes des clients face à l'avenir. Environ la moitié des clients de la Stratégie se voyaient en train de pêcher ou de travailler dans une usine de transformation du poisson en l'an 2000, une perception qui a légèrement augmenté de 1995 à 1996. Cette augmentation pourrait être le fait de l'annonce attendue de la réouverture d'une petite pêcherie de poisson de fond au large de la côte sud de Terre-Neuve et dans la partie nord du Golfe en 1997. Quelque 20 p. 100 des répondants s'attendaient à travailler à l'extérieur de l'industrie de la pêche en 1995, et la proportion était presque la même en 1996.

Le fait que la perspective de rester dans l'industrie de la pêche soit si bien ancrée traduit l'ambiguité qui entoure l'avenir de la pêche : les usines n'ont pas été désignées comme devant fermer ou rester ouvertes, les travailleurs d'usine reçoivent des messages confus et souvent contradictoires sur l'avenir de leurs emplois, et bon nombre d'entre eux ont entendu des rumeurs sur l'état des stocks de poisson de fond et sur les possibilités que la pêche soit de nouveau permise. Le tiers des clients de la Stratégie, en 1995 et de nouveau en 1996, ont répondu " ne sais pas " à la question : " Que va-t-il se passer quand la Stratégie prendra fin ? ". Les deux années, environ 35 p. 100 des répondants croyaient que les clients seraient abandonnés à leur sort (c.-à-d. qu'ils ne seraient admissibles à aucun soutien du revenu, même l'a.-e.) ou dépendraient de l'assistance sociale à la fin de la Stratégie.

Les clients de la Stratégie semblent bien renseignés au sujet des règlements d'a.-e., et la plupart croient que la mise en oeuvre du système d'a.-e. aurait des incidences défavorables dans leur vie. Seulement 21 p. 100 ont dit que les modifications à l'a.-e. n'auraient aucune incidence.

3.8 Commentaires spontanés des clients

L'équipe d'évaluation a reçu un nombre sans précédent d'appels téléphoniques et de lettres de la part de clients de la Stratégie. Ces appels et ces lettres ont été déclenchés par des lettres envoyées aux clients de l'échantillon d'enquête leur demandant de participer

à un sondage projeté. Nous avons reçu plus de 200 appels de clients entre septembre 1995 et mars 1997. Un tel volume d'appels était une première dans l'expérience du personnel d'enquête et d'autres services d'enquête expérimentés au Canada et aux États-Unis.

Les appels se répartissaient en deux catégories :

- ceux qui visaient à fournir un numéro de téléphone correct ou à indiquer le moment propice pour appeler. Les clients en question voulaient s'assurer de faire partie du sondage;
- ceux qui visaient à obtenir des renseignements ou de l'aide pour résoudre un problème lié au programme LSPA.

Les appels nous sont surtout parvenus en réponse au premier sondage. Nous avons reçu environ 50 appels de ce genre, ce qui indique à quel point les clients se sentaient mal écoutés et avaient besoin de laisser libre cours à leur amertume ou de partager l'expérience vécue dans le cadre de la Stratégie.

Nous avons demandé aux gens qui appelaient pour nous parler d'un problème s'ils voulaient que nous transmettions leur cas à DRHC. Si oui, nous envoyions une note de service à une personne-ressource convenue du Ministère qui tenterait de résoudre le problème. Si la situation était délicate (p. ex., si la personne s'était sentie maltraitée ou mal informée par un travailleur ou une travailleuse du projet Extension ou par un membre du personnel de DRHC), le caractère confidentiel de l'appel était respecté. Cette façon de procéder a été la même dans toutes les régions. On a tenté de résoudre chaque problème, et l'équipe d'évaluation a effectué un suivi auprès de la personne-ressource régionale de DRHC et du client ou de la cliente pour confirmer que la question avait été traitée.

On peut regrouper les demandes de renseignements et d'aide en quatre grandes catégories:

- problèmes liés aux critères d'admissibilité et à la durée des prestations;
- problèmes d'accès à des renseignements précis sur les programmes ou d'accès aux programmes mêmes;
- problèmes liés à des conseillers ou à des CRHC particuliers;
- problèmes liés à des chèques non reçus.

3.8.1 Problèmes liés aux critères d'admissibilité et à la durée de la période d'admissibilité

Nous avons reçu des appels de certains clients, surtout ceux dont l'admissibilité avait pris fin le 31 décembre 1994, se plaignant que d'autres dans leur collectivité, moins liés à l'industrie de la pêche, étaient encore admissibles aux prestations de LSPA. Souvent, on se plaignait du fait que les membres de la famille d'autres pêcheurs étaient admissibles ou avaient obtenu une durée de prestations sans avoir jamais été en mer. Ces plaintes, dont on a beaucoup parlé, étaient clairement justifiées dans certains cas.

Selon les critères d'admissibilité, le demandeur devait avoir travaillé dans l'industrie du poisson de fond certaines années clés. Nous avons reçu des appels de la part de gens qui avaient touché des indemnités d'accidents du travail durant l'une des années en cause, d'habitude par suite d'un accident associé à l'exploitation ou à la transformation du poisson. Or, comme le temps d'indemnisation des accidentés du travail était considéré dans le calcul de l'admissibilité à la Stratégie, mais ne comptait pas dans le calcul de la durée des bénéfices, ces travailleurs, dont certains avaient travaillé pendant plus de 25 ans sans interruption dans l'industrie du poisson de fond, ne touchaient que des prestations de LSPA de courte durée. Bon nombre d'entre eux ont fait appel de la décision, mais sans succès à cause de la façon dont les critères d'admissibilité étaient énoncés.

Autre problème : certains clients avaient des liens de longue date avec l'industrie du poisson de fond, mais avaient trouvé du travail ailleurs au cours des dernières années lorsque la pêche était particulièrement mauvaise dans leur région. Ces clients se sentaient pénalisés pour avoir trouvé de l'emploi à l'extérieur de l'industrie de la pêche alors qu'il n'y avait aucun poisson à pêcher ni à transformer. Ils se plaignaient du fait que d'autres étaient restés à la maison en ne pêchant presque pas, mais étaient devenus admissibles à l'assurance-chômage en participant à des projets d'emploi artificiels, ce qui leur donnait droit à des prestations de LSPA beaucoup plus élevées et de plus longue durée.

3.8.2 Problèmes d'accès

Beaucoup de clients nous ont appelés pour obtenir des renseignements au sujet de certains des programmes de la Stratégie. Certains avaient quitté leur province d'origine, mais s'étaient aperçus que d'autres clients de la Stratégie avaient reçu de l'aide financière pour déménager. Les Règles du programme d'aide à la mobilité sont telles que nous n'avons pas pu aider ces clients, mais le seul fait de leur parler nous a donné des indices sur les tendances et les attitudes liées à la mobilité.

D'autres clients avaient des questions sur les programmes de formation ou d'emploi de la Stratégie. Le plus grand nombre d'appels a porté sur la retraite anticipée. On comprenait très mal le processus de demande, les critères d'admissibilité et la raison pour laquelle il fallait tellement de temps avant que les clients n'aient des nouvelles de leur demande. Par ailleurs, on ne comprenait pas comment obtenir les renseignements nécessaires pour s'inscrire au programme de retraite anticipée.

Par exemple, une femme ayant plus de 20 ans d'expérience dans plusieurs usines de poisson de Terre-Neuve a appelé pour demander de l'aide. Son problème : elle était incapable de réunir les dossiers dont elle avait besoin pour prouver ses liens de longue date avec l'industrie du poisson de fond. Le directeur de l'usine avait quitté la province depuis longtemps, et l'ancien propriétaire, malade, ne lui était pas d'un grand secours. Nous avons confié cette cliente à DRHC, qui a approuvé sa demande de retraite anticipée.

3.8.3 Problèmes liés à la souplesse de la Stratégie

D'autres clients nous ont appelés pour signaler des problèmes éprouvés en traitant avec certains CRHC où on leur avait refusé toute aide à la formation ou résilié une entente d'aide au travail indépendant alors que les prestataires avaient déjà engagé des frais pour créer leur entreprise. Certains avaient des questions au sujet de leur situation de " pêcheur désigné " et s'inquiétaient du fait que le personnel du CRHC ne semblait rien faire pour la confirmer. Certains clients qui appelaient pour obtenir des renseignements ont indiqué, quand on leur a répondu, que leur CRHC leur avait déjà dit la même chose.

3.8.4 Problèmes liés au paiement des prestations

Un dernier groupe de clients ont appelé parce qu'ils n'avaient pas reçu leurs chèques ou que ceux-ci avaient été retardés ou mal calculés. Ces problèmes étaient causés par les retards normaux du courrier, par la saisie-arrêt des gains LSPA ou même par un vol dans un bureau de poste.

3.8.5 Éclaircissements obtenus grâce aux appels de clients

Non seulement ces appels nous ont-ils donné des indices sur les questions et les préoccupations particulières des clients, mais ils nous ont permis de mettre le doigt sur deux grands problèmes :

3.8.5.1 Le manque de communication

Les clients de la Stratégie ont souvent éprouvé de sérieuses difficultés à obtenir des renseignements de leur CRHC au sujet du programme. Cela s'explique par deux raisons. La première, c'est que les CRHC manquaient souvent de personnel et ne pouvaient pas suffire à la demande. La seconde, c'est qu'il existait une ligne 1-800 pour la Stratégie à l'administration centrale de DRHC, mais pas en région. Les clients avaient un sentiment d'impuissance, car ils devaient souvent attendre en ligne de longues minutes à leurs frais. En région rurale, de nombreux clients n'avaient aucun moyen de se rendre dans leur CRHC.

Les clients qui ont reçu des lettres les avisant de leur admissibilité au programme de retraite anticipée ont formulé des plaintes semblables : vu le très faible niveau de scolarité des clients de la Stratégie les plus âgés, bon nombre d'entre eux ne savaient pas comment interpréter l'information reçue et s'en méfiaient. Une ligne 1-800 dans la région aurait certainement aidé, mais il aurait fallu en plus déployer de plus grands efforts de communication.

3.8.5.2 Les critères d'admissibilité

Les critères d'admissibilité dont on s'est servi pour déterminer la durée éventuelle des prestations de LSPA ont constitué un handicap pour certains clients dont le travail dans l'industrie du poisson de fond avait été interrompu par un accident professionnel, par une mise à pied ou, dans quelques cas, par l'incendie de leur usine au cours d'une année clé. Le processus d'appel étant limité par les critères existants, rares sont les clients touchés qui ont obtenu un verdict satisfaisant.

Comme mentionné, certains des clients qui cherchaient activement à s'adapter avant la fermeture de leur industrie ont ressenti de l'amertume, car même au prix d'un travail acharné ou d'avoir quitté leur collectivité pour trouver un emploi saisonnier, l'aide à l'adaptation à laquelle ils avaient droit était inférieure à celle d'autres membres de leur collectivité, qui étaient restés à la maison et avaient participé à des projets d'emploi artificiels.

4. Adaptation

Le programme LSPA était axé sur les besoins de restructuration à long terme de l'industrie du poisson de fond, et l'adaptation au marché du travail était perçue comme un élément clé de cette stratégie. L'objectif de l'adaptation au marché du travail, dans le cadre de LSPA / DRHC, était d'aider les personnes touchées par l'effondrement de l'industrie du poisson de fond à quitter celle-ci, ce qui devait réduire le nombre de pêcheurs, d'aide-pêcheurs et de travailleurs d'usine dans l'industrie.

Le principal indicateur de réussite de la mise en oeuvre du programme par DRHC consistait à déterminer si une telle adaptation s'était opérée. Des consultations entre l'équipe d'évaluation et le Comité consultatif de l'évaluation de LSPA / DRHC ont mené à l'élaboration de concepts et de mesures d'adaptation.

L'analyse des caractéristiques des clients de la Stratégie ayant fait l'objet de mesures d'adaptation donne certains indices sur les facteurs associés à l'adaptation et sur les variables prédictives de cette adaptation.

Les caractéristiques des clients adaptés de la Stratégie sont importantes, mais celles de la population non adaptée le sont tout autant. Une certaine proportion de la clientèle ne s'est pas adaptée parce que :

- elle ne croyait pas que l'adaptation était nécessaire et a continué à s'attendre à ce que la pêche lui procure de l'emploi;
- elle a tenté de s'adapter sans succès (à cause, par exemple, des conditions du marché du travail);
- elle n'a pas fait d'effort sérieux pour s'adapter, mais n'a pas d'autre plan ni d'autres perspectives.

Le fait de cerner les clients adaptés et non adaptés de la Stratégie donne un instantané de la situation basée sur une période d'un an. On remarquera toutefois que les chiffres vont changer à mesure que le nombre de clients qui s'adaptent augmente. De nombreux clients ont amorcé le processus d'adaptation avec l'aide des mesures d'aide à l'emploi de LSPA / DRHC, mais il faudra sans doute du temps pour tirer tous les avantages possibles de ces investissements.

La section 4 porte sur le client ou la cliente de la Stratégie et sur son processus d'adaptation. Cependant, cette adaptation est également influencée par le ménage et la collectivité où vit la personne en question; ces aspects sont traités à la section 5.

4.1 Concepts et mesures d'adaptation [40]

On a apporté des modifications considérables (et dont on a beaucoup parlé) à la Stratégie depuis son annonce en 1994 (voir la section 2). Ces modifications n'ont pas réduit l'importance de l'objectif principal du programme, qui était d'aider les clients de la Stratégie à réduire leur dépendance envers l'industrie du poisson de fond. Toutefois, il a fallu rajuster le nombre de clients desservis en raison de la diminution des ressources affectées aux mesures actives d'aide à l'adaptation.

En décembre 1995, l'équipe d'évaluation de LSPA / DRHC a collaboré avec les responsables du programme pour clarifier les cibles d'adaptation de la Stratégie. On s'est entendu sur la vision d'adaptation et sur les cibles suivantes :

Tableau 4.1 Objectifs de LSPA / DRHC en matière d'adaptation

• Objectif	Adaptation du plus grand nombre possible de clients de la Stratégie au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond.
• Groupe cible	Tous les clients admissibles à la Stratégie. Toutefois, à des fins de reddition des comptes, on a établi des cibles précises pour le programme. Ces cibles ont évolué en cours de route, le plus souvent en réponse aux modifications du financement disponible pour les mesures actives d'aide à l'adaptation.
• Chronologie de l'évolution des cibles	Mai 1994 : on suppose que 30 000 personnes participeront à la Stratégie, dont quelque 10 000 ne le feront que pour une période provisoire (les anciens bénéficiaires du PARPMN), ou sont candidats aux mesures de retraite anticipée ou de rachat de permis du MPO ou sont candidats à l'option de retraite anticipée de DRHC. Il restera donc environ 20 000 participants dans le cadre de la Stratégie, et de ce nombre, 25 % travaillent ou touchent des prestations d'a.-c. La cible du programme d'adaptation a donc été fixée à 15 000, soit 50 % de la clientèle totale de la Stratégie. Décembre 1994 (une fois le nombre total de clients connu) : la cible passe de 15 000 à 24 000. Janvier 1995 (quand on comprime de moitié le budget des mesures actives d'aide à l'adaptation) : le programme ne peut plus desservir qu'environ la moitié des 24 000 clients; on modifie donc la cible à 12 000. Mai 1995 (document au Cabinet) : on s'engage à favoriser l'adaptation de 7 500 clients directement dans le cadre des interventions du programme LSPA / DRHC. Décembre 1995 (document au Cabinet en réponse à une compression de 45 % dans les mesures actives d'aide à l'adaptation et l'administration) : on propose de réduire à 5 500 la cible d'adaptation résultant directement des interventions du programme LSPA / DRHC.

[40] L'annexe 3 du présent rapport décrit de façon plus détaillée la façon dont on mesure l'adaptation à DRHC.

En juillet 1996, le ministre des pêches annonçait des modifications à la Stratégie qui mettaient fin aux mesures actives d'aide à l'adaptation et écourtaient la Stratégie de douze mois. Néanmoins, DRHC s'engageait à poursuivre son soutien, que ce soit par l'entremise de la Stratégie ou des prestations d'assurance-emploi, aux clients qui étaient en train de dresser des plans d'action en leur offrant de la formation ou une aide à l'emploi.

L'équipe d'évaluation a élaboré les critères ci-dessous en matière d'adaptation[41] : un client ou une cliente de la Stratégie est considéré(e) comme s'étant adapté(e) au marché du travail en dehors de l'industrie du poisson de fond dès qu'il ou elle...

- a recours à l'a.-e. ou à l'a.-c. pour une part égale ou inférieure de son revenu total par comparaison avec la période ayant précédé la fermeture de la pêche du poisson de fond (1988-1991) et

- touche des gains de toutes sources autres que les prestations de LSPA / DRHC qui représentent au moins 80 p. 100 du total du revenu annuel moyen qu'il ou elle a gagné durant la période ayant précédé la fermeture de la pêche du poisson de fond (1988-1991).[42]

4.1.1 Niveau d'adaptation

La mesure de l'adaptation est fondée sur la situation des clients de la Stratégie durant l'année précédente, situation qui est elle-même influencée par la conjoncture économique et les conditions générales d'emploi.[43] La proportion estimée de clients de la Stratégie qui répondent aux critères d'adaptation énoncés plus haut (c.-à-d. qui ne dépendent pas plus de l'a.-c. ou de l'a.-e. qu'ils ne le faisaient avant la fermeture de la pêche du poisson de fond et qui reçoivent au moins 80 % du revenu qu'ils gagnaient avant cette fermeture) est la suivante :

- pour 1995, 10 599 clients de la Stratégie (27 % de tous les clients encore actifs)[44] ;
- pour 1996, 10 635 clients de la Stratégie (27 % de tous les clients encore actifs).

---

[41] On trouvera à l'annexe 1 (" Mesures d'adaptation et de revenu utilisées dans le cadre de l'évaluation ") une description détaillée de la façon dont l'adaptation est mesurée.

[42] L'équipe d'évaluation a procédé à des analyses de sensibilité du critère de 80 % du revenu antérieur. Nous avons constaté très peu d'écart entre 70 et 90 % par rapport à la mesure retenue.

[43] On trouvera à l'annexe 1 (" Mesures d'adaptation et de revenu utilisées dans le cadre de l'évaluation ") une explication de la façon dont on a calculé le revenu pour 1995 et 1996.

[44] Comme les dossiers de l'impôt sur le revenu à la fois pour 1995 et pour 1996 n'étaient pas encore disponibles, nous avons estimé le revenu pour ces années à partir de l'information contenue dans le fichier des paiements de la Stratégie. Une comparaison entre le revenu basé sur la Stratégie et le revenu tiré des dossiers de l'impôt de 1995 révèle que le revenu total est surestimé dans 53 % des cas et sous-estimé dans 47 % des cas. Pour huit clients sur dix, l'écart à la hausse ou à la baisse représente moins de 5 000 $. Selon la mesure d'adaptation élaborée par l'équipe d'évaluation, 10 407 clients se seraient adaptés si l'on utilise les données de l'impôt de 1995.

Soixante-quatorze pour cent des clients qui se sont adaptés en 1995 se sont aussi adaptés en 1996. Ceci correspond à 19 p. 100 de tous les clients de la Stratégie, soit 7 321 clients, qui se sont adaptés les deux années.

Les clients de la Stratégie qui se sont prévalus des options de retraite anticipée ou de rachat de permis ne sont pas comptés dans les chiffres ci-dessus.[45] En tout, 1 492 clients de la Stratégie ont choisi la retraite anticipée ou l'option de rachat de permis par le biais des programmes de LSPA / DRHC ou de LSPA / MPO. Ceci porte le nombre total de clients qui se sont adaptés en 1996 à 12 127.

Bien que les mesures d'adaptation semblent indiquer que le quart des clients de la Stratégie aient réussi à s'adapter, en réalité, seulement 3 p. 100 des clients de la Stratégie (1 040) avaient un emploi à l'extérieur de l'industrie de la pêche comme principale source de revenu en 1996 et répondaient aux critères d'adaptation. En outre, les trois quarts des clients de la Stratégie dits " adaptés " comptent sur des sources de DRHC (les prestations d'a.-e. ou d'a.-c. ou les mesures de soutien à l'emploi de LSPA / DRHC comme la subvention salariale) dans une mesure qui peut atteindre 80 p. 100 de leur revenu.

4.1.2 Cas d'adaptation où l'intervention de DRHC a changé les choses

Les clients de la Stratégie peuvent ou non s'être adaptés en raison directe des mesures actives d'aide à l'adaptation de LSPA / DRHC. Il est important de distinguer les cas où l'adaptation résulte directement des mesures actives d'aide à l'adaptation, pour les raisons suivantes:

- DRHC est responsable des résultats des mesures actives d'aide à l'adaptation, y compris le counselling, la formation, les projets écologiques, la prime à l'emploi ou tout autre programme d'aide à l'emploi;

- DRHC ayant prévu que 5 500 clients s'adapteraient, les résultats réels de l'adaptation seront mesurés selon cette cible à des fins de reddition des comptes.

Une part importante de l'adaptation résulte du travail effectué à l'intérieur de l'industrie de la pêche, à exploiter ou à transformer des espèces autres que le poisson de fond. La pêche non liée au poisson de fond a augmenté, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec le programme LSPA / DRHC. Par conséquent, les estimations d'adaptation basées sur le

[45] En se prévalant des options de retraite anticipée ou de rachat de permis, ces clients renonçaient à être admissibles à la Stratégie; ils ne sont donc plus considérés comme faisant partie du nombre de cas actifs.

travail de ce genre ne peuvent pas être attribuées aux mesures de la Stratégie[46]. Ainsi, à la fin de 1996, on considère que l'intervention de la Stratégie a permis à 732 clients de s'adapter au marché du travail à l'extérieur de la pêche et à 1 492 clients de prendre une retraite anticipée.

Tableau 4.4 Nombre et genre de cas d'adaptation (1996)

	Totaux	Hors de l'industrie de la pêche	Dans l'industrie de la pêche
Nombre total de clients de la Stratégie	40 025		
Nombre de cas d'adaptation			
Grâce à l'intervention de DRHC	4 662	732	3 930
Grâce aux options de retraite	1 492	1 492	
Sans l'intervention de DRHC	5 973	308	5 664
Total partiel	12 127	2 532	9 594

En outre, le programme LSPA / DRHC a fourni des interventions à 3 930 clients qui s'étaient adaptés en 1996 et qui travaillaient encore dans l'industrie de la pêche. On est également intervenu[47] auprès de 15 721 clients qui ne se sont pas encore adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond. On considère de telles interventions comme des investissements qui n'ont pas encore porté fruit. Le rendement futur du capital investi pourrait rehausser le nombre total de cas d'adaptation à mesure que les clients trouveront suffisamment de travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond.

[46] Bien entendu, certains clients de la Stratégie travaillent dans la pêche grâce à la formation ou à d'autres mesures de la Stratégie, mais selon nos estimations, il s'agit d'un très petit nombre. Les gens qui ont appris un métier ou se sont perfectionnés et qui exercent ce métier dans une usine de poisson (p. ex., en électricité ou en réparation de petits moteurs) sont considérés comme travaillant à l'extérieur de l'industrie de la pêche; s'ils ont bénéficié d'une intervention de la Stratégie, ils sont comptés parmi les clients adaptés grâce à la Stratégie.

[47] Le terme couvre toutes les interventions, y compris le counselling.

4.2. Caractéristiques des clients de la Stratégie qui se sont adaptés

Tableau 4.5 Caractéristiques des clients qui se sont adaptés

Pourcentage de clients de chaque catégorie s'étant adaptés au marché du travail	Hors de l'industrie du poisson de fond	Hors de l'industrie de la pêche
	%	%
A. Clientèle totale	28	3
Province		
Terre-Neuve	28	3
Nouvelle-Écosse	24	2
Autre	39	4
Sexe		
Homme	31	3
Femme	22	3
Secteur		
Pêche	40	2
Transformation	22	4
Niveau de scolarité		
Moins qu'un diplôme d'études secondaires	27	2
Diplôme d'études secondaires	27	3
Études postsecondaires	28	9
Année d'expiration de l'admissibilité à la Stratégie		
1996	11	1
1997	23	6
1998-1999	30	3
Revenu annuel moyen (1988-1991)		
Moins de 10 000 $	31	3
10 000 $ à 14 999 $	30	3
15 000 $ à 19 999 $	29	3
20 000 $ à 29 999 $	20	3
30 000 $ et plus	5	0
B. Situation des clients adaptés en 1996		
Admissibilité à l'a.-e.	68	76
Contribution financière d'autres membres du ménage	71	76
Admissibilité d'autres membres de la famille à LSPA	57	65
C. Caractéristiques du revenu des clients adaptés		
Revenu médian en 1996	22 608 $	20 552 $
Revenu médian en 1995	22 079 $	19 157 $
Revenu médian en 1994	17 786 $	15 746 $
Revenu médian de 1988 à 1991	12 280 $	13 498 $
Nombre médian de semaines travaillées (tous les emplois)	12	30
Taux LSPA médian	311 $	257 $
Durée médianne des prestations de LSPA (semaines)	260	230

[48] Pour ce tableau, nous avons employé la définition de l'adaptation décrite à la section 4.1. Ainsi, les clients qui se sont prévalus des options de retraite anticipée ou de rachat de permis peuvent être inclus, s'ils répondent aux critères définis à la section 4.1.

Le tableau 4.5 soulève quelques points intéressants au sujet des clients qui se sont adaptés :

Il est intéressant de comparer les clients qui répondent au critère d'adaptation global et qui travaillent dans l'industrie de la pêche à ceux qui se sont adaptés, mais ont quitté l'industrie de la pêche :

- Les clients de Nouvelle-Écosse réussissent un peu moins bien dans les deux catégories que les clients des autres provinces maritimes et du Québec;

- Le niveau de scolarité n'a pas d'effet sur la réussite des clients qui se sont adaptés au marché du travail dans l'industrie de la pêche, tandis que les clients qui travaillent à l'extérieur de cette industrie ont plus tendance à avoir terminé leurs études secondaires ou mené des études postsecondaires;

- Les clients qui se sont adaptés au marché du travail dans l'industrie de la pêche ont tendance à avoir touché des prestations plus longtemps (il existe un lien positif entre la durée des prestations et la réussite antérieure dans la pêche du poisson de fond), mais ceux qui ont quitté l'industrie de la pêche sont plus susceptibles d'avoir cessé d'être admissibles aux prestations en 1997;

- Les clients qui se sont adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche gagnaient un revenu un peu plus élevé avant le moratoire, comparés à ceux qui se sont adaptés au marché du travail dans l'industrie (c.-à-d. qui pêchent encore);

- Le revenu moyen des deux groupes a considérablement augmenté par rapport à son niveau d'avant la fermeture : de 12 280 $ pour la période 1988-1991 à plus de 22 000 $ en 1995 et en 1996 pour les gens qui pêchent encore.[49] Le revenu des clients qui travaillent à l'extérieur de l'industrie de la pêche n'a pas autant augmenté;

- Les deux groupes de clients adaptés sont beaucoup plus nombreux, proportionnellement, à avoir été admissibles à l'a.-e. que les clients qui ne se sont pas adaptés. Seulement 25 p. 100 des clients non adaptés répondent aux critères d'admissibilité à l'a.-e.;

- Les clients qui se sont adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche ont travaillé 2,5 fois plus de semaines en 1996 que ceux qui se sont adaptés, mais qui pêchent encore.

---

[49] Les données sur les niveaux de revenu avant et après la Stratégie diffèrent grandement les résultats des groupes de discussion, où la majorité des participants ont affirmé avoir perdu jusqu'à la moitié de leur revenu depuis le moratoire.

4.3 Répercussions possibles de la non-adaptation

4.3.1 La population non adaptée

Nous avons étudié la clientèle non adaptée des bénéficiaires de la Stratégie pour découvrir si certains sous-groupes étaient plus susceptibles de s'adapter. Une analyse typologique axée sur les variables définies comme étant associées à l'adaptation a permis de définir quatre grands groupes au sein de la clientèle non adaptée de la Stratégie.[50] On trouvera à l'annexe 2 une description de la méthodologie de l'analyse typologique et des variables utilisées. Les types de personnes non adaptées sont définis comme ceci :

- Ceux qui prévoient demeurer dans l'industrie de la pêche;
- Ceux qui sont susceptibles de s'adapter;
- Ceux qui font face à des obstacles ou qui ne savent pas où aller;
- Les cas non classés (ceux qui ne font pas partie des catégories précédentes).

Le tableau 4.6 décrit les principales caractéristiques de ces sous-groupes.[51]

---

[50] La méthode utilisée était fondée sur les personnes interrogées, à l'exclusion des gens pour lesquels il manquait de l'information sur une ou plusieurs variables et de ceux pour lesquels on n'avait pas calculé la mesure d'adaptation (les gens non interrogés en 1996). La population analysée comptait donc 1 404 cas, dont 509 se sont retrouvés dans des grappes trop petites pour en parler ici.

[51] Les résultats de l'échantillon ont été extrapolés à la population entière.

Tableau 4.6 Description des groupes non adaptés

Totaux	10 490	38	4 854	17	3 599	13	8 983	32	27 926	100
N (taille des grappes dans l'échantillon)	522		242		179		447		1 390	
Province										
Terre-Neuve	8 623	40	3 810	18	2 674	13	6 270	29	21 377	100
Nouvelle-Écosse	1 532	31	820	17	723	15	1 886	38	4 962	100
Autre	346	22	218	14	202	13	826	52	1 593	100
Sexe										
Homme	7 175	45	2 344	15	1 026	6	5 309	33	15 854	100
Femme	3 315	27	2 510	21	2 573	21	3 674	30	12 072	100
Niveau de scolarité										
Moins qu'un diplôme d'études secondaires	8 119	41	2 709	14	2 393	12	6 594	33	19 815	100
Diplôme d'études secondaires	1 647	30	1 446	26	965	18	1 410	26	5 648	100
Études postsecondaires	724	27	704	26	241	9	988	37	2 657	100
Année d'expiration de l'admissibilité à la Stratégie										
1996	545	28	422	22	263	14	701	36	1 931	100
1997	986	30	621	19	522	16	1 150	35	3 279	100
1998-1999	8 958	39	3 810	17	2 814	12	7 133	31	22 716	100
Revenu moyen (1988-1991)										
Moins de 10 000 $	2 497	35	1 325	19	1 047	15	2 291	32	7 160	100
10 000 $ à 14 999 $	3 472	36	1 704	18	1 328	14	3 072	32	9 576	100
15 000 $ à 19 999 $	2 171	39	981	18	824	15	1 590	29	5 566	100
20 000 $ à 29 999 $	1 668	42	641	16	342	9	1 365	34	4 016	100
30 000 $ et plus	682	42	199	12	61	4	665	41	1 607	100
Situation en 1996										
Admissibilité à l'a.-e.	3 441	50	743	11	669	10	2 075	30	6 928	100
Contribution financière d'autrui	7 700	36	3 922	19	3 088	15	6 477	31	21 186	100
Revenu médian en 1996		17 316 $		12 844 $		12 584 $		14 716 $		
Revenu médian en 1995		18 446 $		13 240 $		13 038 $		15 423 $		
Revenu médian en 1994		15 427 $		13 359 $		12 978 $		14 912 $		
Revenu moyen de 1988 à 1991		13 842 $		13 348 $		12 955 $		13 375 $		
Taux LSPA médian		306 $		254 $		225 $		259 $		
Durée médiane prestations de LSPA (semaines)		260		219		242		239		

4.3.1.1 Clients prévoyant rester dans l'industrie de la pêche

Un premier groupe est constitué d'un nombre important de clients de la Stratégie (10 500) qui prévoient demeurer dans l'industrie de la pêche et sont restés fidèles à leur ancien mode de vie, mais qui, dans de nombreux cas, ne pourront pas faire partie de l'industrie de la pêche de l'avenir. Peu de clients de ce groupe se sont prévalus des mesures d'adaptation de la Stratégie; certains tirent un revenu suffisant des pêcheries actuelles, mais c'est loin d'être le cas pour tous.

La plus grande partie des clients de ce groupe sont des pêcheurs qui, pour la plupart, continuent à pêcher, mais n'ont pas gagné suffisamment d'argent en 1996 pour qu'on les compte parmi les clients adaptés. En moyenne, ils ont pêché pendant quatre semaines en 1996 et gagné quelque 3 000 $. Ils se voient presque tous en train de pêcher en l'an 2000. Les pêcheurs de ce groupe représentent environ les deux tiers du groupe des pêcheurs non adaptés (et environ 28 % de la population). Les autres pêcheurs ne s'attendent plus à pêcher en l'an 2000; ils ne savent pas ce qu'ils feront, ou alors ils s'attendent à prendre leur retraite ou à être employés à l'extérieur de l'industrie de la pêche.

Les travailleurs d'usine de cette grappe présentent plus de diversité que les pêcheurs. Un certain nombre d'entre eux s'attendent à retourner travailler à l'usine de transformation du poisson et n'ont pas reçu beaucoup de formation dans le cadre de la Stratégie. On trouve des hommes et des femmes dans le groupe (les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'avoir reçu de la formation), et environ la moitié ont effectivement travaillé en usine en 1996.

Il faut souligner que bien que les clients de ce groupe aient l'intention de rester dans l'industrie de la pêche et puissent se sentir encouragés par le fait d'y avoir déniché un peu d'emploi en 1996, ils accusent tout de même un retard important par rapport aux clients qui ont trouvé suffisamment de travail dans la pêche pour être comptés parmi la clientèle adaptée. Bon nombre des travailleurs d'usine qui veulent rester dans l'industrie seront sans doute déçus.

4.3.1.2 Clients susceptibles de s'adapter

Un deuxième groupe, celui des clients " susceptibles de s'adapter ", se compose surtout de travailleurs d'usine, qui tous se sont prévalus de la formation dispensée dans le cadre de la Stratégie et s'attendent à quitter l'industrie de la pêche quand la Stratégie prendra fin. Puisqu'ils investissent dans la formation, il est trop tôt pour prédire où ils se retrouveront. Toutefois, le faible nombre de clients qui se sont adaptés au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche jusqu'ici et les difficultés persistantes des économies provinciales ne donnent pas lieu d'être optimiste.

Environ 4 850 clients de la Stratégie font partie de ce groupe, dont les principales contraintes sont la rareté des emplois disponibles et leur handicap relatif sur le marché du travail.

Ces personnes s'attendent à travailler à l'extérieur de la pêche en l'an 2000, et tous ont reçu une formation quelconque dans le cadre de la Stratégie. Environ 20 p. 100 des clients de ce groupe croient qu'il leur sera très difficile de trouver de l'emploi. La plupart n'ont pas travaillé du tout en 1996.

Par rapport aux travailleurs d'usine du premier groupe, les clients " susceptibles de s'adapter " n'ont pas eu autant de chance à trouver du travail d'usine, mais ne sont pas non plus aussi dépendants du travail d'usine. Quinze p. 100 des clients du deuxième groupe ont travaillé dans la transformation du poisson en 1996, et 20 p. 100 ont travaillé à l'extérieur de l'industrie de la pêche. Cependant, les gains des gens qui ont travaillé à l'extérieur de l'industrie de la pêche ont été faibles (environ 8 000 $ en moyenne), surtout chez les femmes. Chez ce type de clients, on trouve le niveau de scolarité le plus élevé de tous (environ 45 % ont terminé leurs études secondaires). Seulement 15 p. 100 environ étaient admissibles à l'assurance-emploi en 1996. Toutefois, 79 p. 100 touchaient des prestations pendant suffisamment longtemps pour les amener jusqu'à la fin prévue du programme en 1998.

L'appartenance au groupe des clients " susceptibles de s'adapter " pourrait indiquer un dilemme à venir : ces clients ont participé aux options d'adaptation de LSPA / DRHC, mais n'ont pas encore réussi à trouver de l'emploi ailleurs. Les mesures d'aide à l'emploi disponibles dans le cadre de l'a.-e. sont semblables à celles de LSPA / DRHC. Par conséquent, même si ce groupe participe ensuite aux mesures actives de réemploi de l'a.-e., il n'aura peut-être pas beaucoup plus de succès qu'avec la Stratégie. D'une certaine façon, les clients de ce groupe sont à l'avant-garde, car ils ont déjà entrepris des démarches d'adaptation, mais leur réussite limitée ne présage rien de bon pour les deux autres types de clients non adaptés, moins favorables à l'adaptation dès le départ et moins préparés à l'interruption de la Stratégie.

4.3.1.3 Clients confrontés à des obstacles ou qui ne savent pas où aller

La troisième grappe, qui comprend quelque 3 600 personnes, est préoccupante elle aussi. Les clients qui la composent ne savent pas ce que l'avenir leur réserve, et aucun n'a suivi de cours de formation dans le cadre de LSPA / DRHC. Ils resteront sans doute dans leur collectivité sans grand espoir de travailler ni dans l'industrie de la pêche, ni dans d'autres secteurs.

Presque tous les membres du groupe en question sont des travailleurs d'usine. La majorité (63 %) ne savent pas ce qu'ils feront en l'an 2000. Environ 20 p. 100

croient qu'ils seront en chômage. Les clients de ce groupe n'ont pas réussi à dénicher autant d'emplois dans les usines de transformation du poisson que les clients qui prévoient rester dans l'industrie de la pêche, car seuls 32 p. 100 travaillent dans une usine de transformation du poisson. Cependant, à cet égard, ils ont mieux réussi que le groupe des clients susceptibles de s'adapter, peut-être parce qu'ils ne suivaient pas de cours. Les deux tiers du groupe n'ont pas terminé leurs études secondaires, et environ 19 p. 100 étaient admissibles à l'a.-e. en 1996.

4.3.1.4 Clients non classés ailleurs

La clientèle non classée ailleurs affiche dans l'ensemble des caractéristiques semblables à celles des trois grappes décrites plus haut[52]. Les principales différences sont qu'elle est en plus composée de travailleurs âgés qui s'attendent à prendre leur retraite ou qui l'ont déjà fait et de gens qui ont participé à l'un des programmes d'emploi de la Stratégie (et qui, en moyenne ont gagné des revenus très faibles). Quelque 9 000 membres de la clientèle non adaptée se retrouvent dans cette grappe.

4.3.2 Perspectives d'avenir de la clientèle non adaptée

Voici comment s'annonce l'avenir pour la clientèle qui ne s'est pas encore adaptée :

- Environ 10,500 pêcheurs et travailleurs d'usine s'attendent à continuer à faire le même genre de travail. Ils ne semblent pas découragés par le fait que leurs possibilités de travailler et de tirer un revenu de la pêche soient considérablement moindres qu'avant le moratoire sur le poisson de fond.

- Ce groupe n'a pas beaucoup suivi de cours de formation et, à moins d'un regain important de la pêche au poisson de fond, dépendra sans doute davantage des mesures de soutien du revenu qu'ils ne le faisaient avant la Stratégie.

- Près de 5 000 ont fait certaines démarches pour quitter l'industrie de la transformation du poisson, peut-être en raison des piètres perspectives d'emploi dans les usines transformation de poisson. Cependant, seule une très faible proportion d'entre eux ont réellement trouvé du travail à l'extérieur des pêches, et ceux qui l'ont fait n'ont pas gagné des revenus très élevés. Il est probablement encore trop tôt pour déterminer

---

[52] La grappe des " non classés " compte en fait 46 groupes distincts, mais chacun de ces groupes comprend moins de 50 personnes de l'échantillon. Bien qu'il soit possible d'étudier les caractéristiques de chacun de ces groupes et de leur donner une étiquette, comme " travailleurs d'usine âgés qui s'attendent à prendre leur retraite, mais ne signalent aucun obstacle à l'adaptation ", cela n'aurait pas contribué grand chose à l'analyse selon nous. Prise dans son ensemble, la grappe des clients non classés ailleurs affiche des caractéristiques semblables à celles de la clientèle générale de la Stratégie; l'analyse descriptive de la section 4.3 donne donc un portrait exact des attributs de cette grappe.

si les mesures de la Stratégie vont un jour permettre à une part importante de ce groupe de trouver de l'emploi ailleurs que dans l'industrie de la pêche.

- Quelque 3 600 travailleurs d'usine n'ont suivi aucun cours de formation et ne savent pas ce qu'ils feront lorsque la Stratégie prendra fin. Ils n'ont pas réussi à trouver autant de travail dans les usines de transformation du poisson que le groupe précédent, et même si la transformation du poisson devait reprendre, bon nombre des membres de ce groupe ne trouveront sans doute pas de travail.

4.4 Sommaire des constats sur l'adaptation

On est en train d'atteindre la cible globale de la Stratégie en matière d'adaptation : on estime que 12 127 clients de la Stratégie[53] se sont adaptés en quittant l'industrie du poisson de fond à la fin de 1996.

La plupart des cas d'adaptation ont trouvé du travail dans d'autres secteurs de l'industrie de la pêche. Selon l'étude d'évaluation de LSPA / DRHC, seulement 1 040 clients de la Stratégie ont un emploi principal à l'extérieur de l'industrie de la pêche, et 1 492 de plus se sont prévalus des options de retraite anticipée pour quitter l'industrie pour de bon.

Néanmoins, bon nombre des investissements de LSPA / DRHC dans l'adaptation de la clientèle, et surtout dans la formation, continueront à donner des résultats tant que durera la Stratégie, et même après. L'équipe d'évaluation s'attend donc à ce que l'estimation actuelle du nombre de clients qui ont quitté l'industrie de la pêche pour toujours grâce à l'intervention de DRHC augmente encore dans une certaine mesure.

Voici les principaux facteurs liés à l'adaptation réussie au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche :

- les études (plus le niveau de scolarité est élevé, meilleures sont les chances d'adaptation);

- l'âge (les clients dans la trentaine et la quarantaine ont relativement mieux réussi à s'adapter; toutefois, les clients dans la vingtaine et dans la cinquantaine et plus ont eu plus de difficulté à le faire).

Grâce à une analyse typologique, nous avons pu diviser la clientèle dite " non adaptée " de la Stratégie (environ 28 000 personnes) en quatre groupes :

---

[53] Ce chiffre comprend les clients qui ont renoncé aux prestations de LSPA en se prévalant des options de retraite anticipée ou de rachat de permis de pêche au poisson de fond.

- les clients que l'adaptation n'intéresse pas beaucoup, parce qu'ils s'attendent toujours à rester dans l'industrie de la pêche;

- les clients qui ont fait des démarches d'adaptation qui n'ont pas encore donné de résultats;

- les clients qui semblent ne pas savoir où aller ou qui font face à des obstacles importants;

- les clients non classés ailleurs.

Le groupe qui semble peu intéressé à s'adapter parce qu'il s'attend à rester dans l'industrie compte à peu près 10 500 personnes. Malgré leur optimisme, aucun membre de ce groupe n'a réussi à trouver assez de travail dans la pêche en 1996 pour être comptés parmi les clients qui se sont adaptés; à moins d'une amélioration considérable de la pêche du poisson de fond, bon nombre de ces clients continueront à voir leurs attentes déçues après la fin de la Stratégie.

Un deuxième groupe est composé de clients de la Stratégie qui ont fait des démarches d'adaptation; tous ont suivi des cours dans le cadre de la Stratégie et s'attendent à quitter l'industrie de la pêche quand le programme prendra fin. Ils sont environ 4 800 et témoignent des défis particuliers que présente l'adaptation au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche. Dans l'ensemble, ce sont de bons candidats à une adaptation réussie, et tous participent à des mesures actives d'aide à l'adaptation à cette fin, mais aucun n'a trouvé suffisamment de travail en 1996 pour être comptés parmi les clients qui se sont adaptés.

Un troisième groupe est formé de clients de la Stratégie confrontés à des obstacles à l'adaptation comme l'âge, la scolarité et d'autres facteurs, ou qui semblent ne pas savoir où aller. Personne dans ce groupe de 3 600 n'a suivi de cours dans le cadre de la Stratégie, et les deux tiers disent ne pas savoir ce qu'ils feront plus tard ou s'attendent à être en chômage.

Selon l'équipe d'évaluation, les mesures d'adaptation des clients de la Stratégie jusqu'à la fin de 1996 ont eu des résultats variables. Bien que LSPA / DRHC ait à peu près atteint sa cible globale à ce chapitre en 1996, dans une grande partie des cas, l'adaptation s'est faite vers un autre secteur de l'industrie de la pêche ou grâce à la retraite. Seule une faible proportion de clients s'est adaptée au marché du travail à l'extérieur de l'industrie de la pêche. Par conséquent, il est très probable, si jamais l'industrie ressuscitait de ses cendres, que cette main-d'oeuvre nombreuse fasse pression pour obtenir des emplois dans l'exploitation et la transformation du poisson de fond. Dans ces conditions, il se peut que l'ancien problème de la surcapacité et de l'excédent de main-d'oeuvre dans l'industrie réapparaisse.

Cependant, l'équipe d'évaluation tient à souligner que bon nombre des investissements de LSPA / DRHC en faveur de l'adaptation des clients pourraient, avec le temps, produire des résultats comme le départ permanent de certains clients de l'industrie de la pêche.

Malheureusement, il y a lieu de s'inquiéter des difficultés qu'éprouvent actuellement de nombreux clients de la Stratégie jugés " hautement susceptibles de s'adapter " par leur attitude et leur participation présente ou passée à des programmes d'adaptation. Bien qu'ils semblent avoir accepté la nécessité de quitter l'industrie du poisson de fond et qu'ils se soient activement préparés à le faire, ils n'ont pas réussi jusqu'ici à trouver d'autres sortes d'emplois.

5. Influence des ménages et des collectivités sur le processus d'adaptation

Dans cette section, on résume les constats de deux études spéciales qui viennent compléter l'étude d'évaluation de LSPA / DRHC : la première porte sur la dynamique des ménages et la dynamique homme-femme dans l'adaptation des clients de la Stratégie au marché du travail, et la seconde, sur le rôle et l'influence qu'exerce la collectivité sur la participation des clients aux programmes d'adaptation de LSPA / DRHC.

5.1 Étude spéciale de la dynamique d'adaptation au sein des ménages

Tout au long de l'étude d'évaluation de LSPA / DRHC, on s'est penché sur le rôle des caractéristiques homme-femme et de celles des ménages dans l'adaptation au marché du travail. Comme nous l'avons décrit à la section 3, quelque 35 p. 100 des clients admissibles à la Stratégie étaient des femmes, dont 90 p. 100 travaillaient en usine (les femmes comptent pour un peu plus de la moitié des travailleurs d'usine admissibles). Bien que les programmes d'adaptation de la Stratégie aient été axés surtout sur les particuliers, pratiquement tous les clients de la Stratégie (96 %) vivaient dans des ménages de plusieurs personnes, et 40 p. 100 vivaient dans des ménages ayant d'autres clients de la Stratégie. En 1995, nous avons entrepris une étude spéciale de la dynamique d'adaptation au sein des ménages pour compléter les résultats de l'étude d'évaluation de LSPA / DRHC, qui portait sur d'autres aspects. Voici quels étaient les objectifs de l'étude spéciale:

- examiner le rôle des ménages dans le choix des options d'adaptation, des actions et des résultats des clients de la Stratégie;
- examiner le rôle de la dynamique homme-femme dans la définition des options d'adaptation, des actions et des résultats des clients de la Stratégie;
- examiner dans quelle mesure la Stratégie, et les éléments de programme propres à LSPA / DRHC, a tenu compte de la situation familiale et du sexe sur le processus d'adaptation et sur les clients de la Stratégie.

5.1.1 Méthodologie de l'étude des ménages

L'étude comprenait les activités de recherche suivantes, effectuées entre mai et octobre 1995 :

- examen de la litérature sur les liens entre le sexe ou la situation familiale et l'adaptation au marché du travail dans l'industrie de la pêche;

- entrevues auprès d'observateurs informés : représentants du gouvernement, de l'industrie et de collectivités, et des professeurs;

- analyse des données secondaires de l'information sur la clientèle de LSPA / DRHC et de l'Enquête sur les finances des consommateurs (1991);

- études de cas dans cinq collectivités (quatre à Terre-Neuve et une en Nouvelle-Écosse), avec entrevues d'informateurs clés, groupes de discussion avec des membres de ménages clients de la Stratégie et entrevues approfondies auprès d'un petit échantillon de membres de ménages clients de la Stratégie à titre individuel;

- résumé des données sur les ménages du sondage sur les clients de la Stratégie (septembre 1995).

Les travaux de l'étude spéciale de LSPA / DRHC sur les ménages ont ensuite été développés et mis à jour dans le cadre d'un mémoire de maîtrise en économie rédigé par un membre de l'équipe d'évaluation.[54] Le mémoire a fait appel aux données sur les clients de LSPA / DRHC et au sondage d'octobre 1995 mené auprès des clients de la Stratégie.

5.1.2 Sommaire des principaux résultats

Les hommes et les femmes ont différentes possibilités de s'adapter et font face à des contraintes différentes en raison de leurs rôles particuliers et, souvent, de leur position inégale dans la famille, l'industrie de la pêche et la collectivité. L'adaptation est un processus qui touche le ménage dans son ensemble, et les circonstances familiales ont un effet sur les choix et les besoins de chaque client ou cliente. De nombreux clients de la Stratégie ont un conjoint ou une conjointe qui a suffisamment de travail pour que la famille demeure dans la collectivité. Certains sont responsables de membres de leur famille élargie, ce qui limite leurs options. Les contraintes liées au ménage sont particulièrement fortes dans le cas des femmes.

Les sondages auprès des clients ont révélé qu'un peu plus de la moitié des clients de la Stratégie, hommes ou femmes, vivaient avec leur conjoint ou conjointe et des enfants de moins de 18 ans, et que 25 p. 100 avaient des enfants d'âge adulte à la maison. Quatre-vingt-cinq p. 100 des clients de la Stratégie avaient des personnes à charge, bien que dans la plupart des cas d'autres personnes contribuaient financièrement aux dépenses du ménage (87 % des femmes et 66 % des hommes dans le sondage de septembre 1995, et 80 % des femmes et 61 % des hommes dans celui d'octobre 1996).

---

[54] Crozier, Donna. *Labour Force Adjustment: Identifying Factors Influencing the Decisions of Displaced Workers in the Atlantic Fishery*, mémoire de maîtrise en économie, Université Dalhousie, juin 1996.

Selon le sondage de 1995 auprès des clients de la Stratégie, les questions familiales, comme les emplois ou les plans des autres membres de la famille (pour 23 % des clients) et la garde d'enfants ou de personnes âgées (pour 33 % des clients), constituaient des obstacles à l'adaptation pour de nombreux clients, surtout des femmes. Les entrevues approfondies et les discussions de groupe de l'étude des ménages ont confirmé ce résultat.

Parmi les clients, les femmes se considèrent d'habitude moins mobiles que les hommes à cause de responsabilités liées à la famille et au ménage, aux rôles sexuels traditionnels au sein de la famille, ou parce que leur conjoint ont un emploi ou refusent de s'installer ailleurs. Les hommes choisissent souvent de quitter la maison pour trouver du travail saisonnier, mais la plupart des femmes considèrent qu'elles n'ont pas cette possibilité.

Plus de la moitié des hommes interrogés n'auraient pas accepté de déménager pour que leur femme trouve de l'emploi, tandis que presque toutes les femmes étaient prêtes à suivre leur mari. Les femmes étaient souvent plus intéressées par la formation que les hommes, mais leur capacité de suivre des cours dépendait de la situation du ménage.

Comme il est démontré que l'adaptation est un processus familial, nous nous sommes demandés dans l'étude des ménages dans quelle mesure les interventions de la Stratégie facilitaient ce processus.

Une analyse par la méthode dite " des probits " a mis au jour des écarts considérables entre les hommes et les femmes parmi les facteurs qui touchent les chances d'adaptation autres que l'âge et les études.[55] Nous avons constaté un lien positif entre le taux d'adaptation (des hommes et des femmes) et la scolarité et un lien négatif entre le taux d'adaptation et l'âge, bien que l'ampleur des effets soit supérieure pour les femmes. Chez les hommes, les autres facteurs importants étaient la province et la profession, tandis que chez les femmes, ils portaient sur les caractéristiques du ménage, comme la propriété de la maison, la présence d'un enfant d'âge préscolaire et la présence d'autres clients de la Stratégie dans le ménage.

L'analyse par la méthode des probits a confirmé l'importance des facteurs liés au ménage chez les femmes, car ils influent sur leur capacité de tirer parti des options d'adaptation offertes par la Stratégie. Il est intéressant de noter que la présente d'autres clients de la Stratégie dans le ménage n'a aucune incidence sur l'adaptation des hommes, mais nuit à celle des femmes. L'adaptation des femmes est limitée par la situation d'activité de leur conjoint (ou leur absence), en raison des tendances traditionnelles des relations entre les sexes.

---

[55] Ibid. La définition de la variable d'adaptation dépendante est différente de celle élaborée et utilisée plus tard dans l'étude d'évaluation principale. Cependant, l'analyse de sensibilité de diverses mesures d'adaptation atteste de la solidité des résultats présentés ici.

Ces résultats suggèrent que les interventions de la Stratégie n'ont pas suffisamment tenu compte des obstacles liés au sexe et au ménage que les femmes doivent surmonter. Le travail sur le terrain dans le cadre de l'étude des ménages révèle de nombreux exemples d'éléments de conception de programme qui ont limité l'adaptation dans un contexte familial, surtout pour les femmes :

- de nombreux conseillers étaient sensibles aux questions familiales, mais il n'existait pas de méthode systématique pour faire participer le conjoint ou la conjointe à la formulation d'un plan d'action et au choix des options de programme;

- on n'a pas répondu aux besoins des clients à qui il aurait fallu une gamme élargie de services de counselling axés sur les contraintes psychosociales, les problèmes financiers et les conflits familiaux;

- la faible disponibilité des programmes de formation dispensés localement a limité l'accès de la plupart des femmes à la FBA. Comme il était plus difficile pour les femmes de sortir de leur collectivité pour suivre des cours, elles auraient eu besoin d'un plus grand nombre d'options de formation locales et de cours par correspondance;

- les règles sur les indemnités de garde d'enfants ne répondaient pas aux besoins des femmes dans certaines situations familiales, surtout celles dont le mari était présent, mais peu disposé à s'occuper des enfants (de nombreuses femmes n'étaient pas à l'aise à l'idée que leur mari doive signifier son refus par écrit). Comme l'absence de services de garde constituait le principal obstacle pour bien des femmes, il aurait fallu assouplir les règles pour s'adapter aux différentes situations.

- on a aussi critiqué les indemnités de séjour, car elles ne répondaient pas aux besoins des ménages où deux membres devaient se déplacer pour suivre des cours, surtout en ce qui concerne le coût supplémentaire de l'entretien du domicile principal inoccupé. Ces indemnités ne tenaient pas compte des familles qui ont dû prolonger leur séjour à l'extérieur après la fin de leur formation pour que leurs enfants puissent terminer l'année scolaire;

- les hommes étaient deux fois plus susceptibles que les femmes d'avoir touché une aide à la mobilité dans le cadre de la Stratégie, ce qui traduit leur pouvoir de décision accru quand il s'agit de déménager avec toute la famille;

- les femmes étaient un peu plus susceptibles que les hommes d'avoir participé aux projets du Programme d'activités communautaires (PAC). Les femmes auraient voulu davantage de projets PAC et se sont heurtées à des difficultés pour faire approuver leurs projets. Pour de nombreuses femmes, la possibilité de travailleur dans leur collectivité était primordiale;

- en raison de leur mobilité restreinte, les femmes s'attendaient plus que les hommes à ce que la Stratégie contribue à la création d'emplois locaux et à la diversification économique; les progrès limités en la matière les ont donc particulièrement déçues;

- selon de nombreuses femmes interrogées, les projets écologiques étaient le plus souvent des " emplois d'hommes ". Cette affirmation est corroborée par les données sur la participation, qui montrent que les hommes ont été proportionnellement plus nombreux que les femmes à participer à ces projets.

5.1.3 Leçons tirées de l'expérience

Puisque l'adaptation est l'affaire du ménage dans son ensemble, il faut tenir compte des circonstances familiales quand on élabore des programmes en la matière. C'est particulièrementimportant en ce qui concerne les femmes. Les mesures suivantes auraient facilité leur adaptation :

- assouplissement des indemnités pour frais de garde d'enfants et des allocations de formation pour les adapter à diverses situations familiales;

- coordination des options d'adaptation lorsque les deux conjoints sont admissibles à un programme;

- participation accrue des membres de la famille aux activités de counselling ou de planification de carrière;

- davantage de formation dispensée localement et de projets communautaires compatibles avec les responsabilités familiales des femmes et le travail des autres membres de la famille.

5.2 Étude spéciale de la dynamique d'adaptation au sein des collectivités

5.2.1 Contexte

L'étude spéciale de la dynamique d'adaptation au sein des collectivités a été interrompue en raison de la fin précoce de la Stratégie et de l'étude d'évaluation.

Le premier rapport d'évaluation de LSPA / DRHC tirait les conclusions suivantes du sondage et des groupes de discussion menés en 1995 :

Le niveau d'adaptation varie considérablement d'un CRHC à l'autre et d'une collectivité à l'autre au sein d'une même région. Il se peut que les variations soient attribuables aux facteurs suivants :

- les différences entre les conditions du marché du travail d'une localité à l'autre;
- les différences entre les niveaux d'organisation communautaire et de leadership face à la crise qui frappe le secteur de la pêche;
- les différences entre les modes de pensée ou les attitudes des collectivités;
- les différences entre les démarches et les priorités d'adaptation privilégiées par les CHRC[56].

Pour étudier ces liens de plus près, l'équipe d'évaluation a entrepris des activités de recherche spéciales en 1996, dont les suivantes :

- réunions de consultation auprès des cadres et du personnel de la Stratégie dans les bureaux régionaux et les CRHC;
- ajout de questions axées sur la collectivité dans le sondage auprès des clients mené en juin-juillet et en novembre-décembre 1996;
- ajout de questions axées sur la collectivité dans les séances de groupes de discussion menées en mai-juin 1996;
- réunions de consultation (associées aux groupes de discussion composés de clients) avec des dirigeants de collectivités et des animateurs communautaires de Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec et de Terre-Neuve.

En outre, l'équipe d'évaluation a produit une ventilation détaillée des données des sondages et des dossiers clients détenus par DRHC et organisé des réunions avec le personnel de LSPA / DRHC dans plusieurs CRHC en 1995 et en 1996 pour discuter de leurs ensembles de données respectifs.

5.2.2 Résultats du sondage : adaptation des collectivités

En réponse à la question ouverte : " Quel a été l'effet principal de la fermeture de l'industrie du poisson de fond dans votre collectivité ? ", 66 p. 100 des répondants ont cité le chômage. " Le départ des gens / des jeunes " a été mentionné par 15 p. 100, et " la pauvreté / la baisse des revenus " par 12 p. 100. Les autres répondants ont invoqué la hausse de la criminalité, l'éclatement des familles ou la violence familiale, ainsi que le découragement ou l'apathie.

---

[56] DRHC. *La stratégie du poisson de fond de l'Atlantique : Rapport d'évaluation (ébauche)*, Ottawa: Évaluation et exploitation des données, DRHC, juin 1996, p. iv.

Plus de 53 p. 100 des répondants ont dit ne pas savoir de quelle façon (le cas échéant) leur collectivité s'était regroupée pour surmonter les problèmes causés par la fermeture de la pêche du poisson de fond. Parmi les autres réponses significatives, on trouve " on ne s'est pas regroupé " ou " on n'a rien fait " (21 % des répondants). Dix pour cent ont mentionné le développement économique communautaire ou la création d'emplois, et 7 p. 100, le counselling et les programmes de soutien locaux.

Lorsque nous leur avons demandé qui, selon eux, étaient les principaux dirigeants ou porte-parole de leur collectivité pour faire face à la crise des pêcheries, les réponses les plus communes ont été " personne " (33 %) ou " je ne sais pas " (15 %). Le groupe ou dirigeant le plus souvent cité (16 %) a été le Fisheries, Food and Allied Workers / Canadian Auto Workers (FFAW/CAW) ou les chefs locaux de ce syndicat à Terre-Neuve. Malgré le fait que 10 % des répondants aient cité d'autres syndicats ou leurs chefs et que 10 p. 100 aient aussi mentionné leur gouvernement local, aucun autre groupe ou particulier n'a été cité par plus de 2 p. 100 des répondants.

Plus de la moitié des clients sondés avaient participé à une assemblée communautaire publique pour discuter de la Stratégie ou de la crise des pêcheries. Les clients de l'extérieur de Terre-Neuve étaient proportionnellement beaucoup plus nombreux à l'avoir fait que ceux de Terre-Neuve. Quelque 46 p. 100 des clients avaient été invités par leur CRHC local ou par le bureau des projets extension de la Stratégie à une réunion publique pour discuter du programme. Ici encore, l'écart entre les clients de Terre-Neuve et les autres était considérable, tout comme l'écart entre les hommes et les femmes. Les femmes étaient 11 p. 100 plus susceptibles d'avoir participé à ce genre de réunion que les hommes.

5.2.3 Résultats des séances des groupes de discussion

De janvier à juin 1996, l'équipe d'évaluation a mené dans les cinq provinces visées des groupes de discussion avec des pêcheurs et des travailleurs d'usine clients de la Stratégie et avec les dirigeants des collectivités et le personnel de LSPA / DRHC. Voici les principaux résultats qui sont ressortis au cours de ces séances en ce qui concerne la collectivité :

- La collectivité joue un rôle clé dans l'adaptation :
  - On trouve des écarts importants entre les collectivités au chapitre du soutien des clients de la Stratégie et de leur adaptation;
  - Dans certaines collectivités, on juge que les organismes de développement économique local contribuent de façon importante à mobiliser et à motiver les clients de la Stratégie en faveur de la formation et de l'emploi;
  - L'adaptation collective semble la plus forte dans les régions qui ont davantage d'expérience en matière de développement communautaire ou de développement économique local (p. ex., coopératives, comités d'aide au développement des collectivités, projets du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, etc.);

- De nombreuses collectivités sont très en faveur d'aider les enfants à terminer leurs études, à sortir de l'industrie de la pêche et à s'installer à l'extérieur de la région " pour qu'ils aient un avenir ".

- Les partenariats communautaires sont essentiels à l'adaptation :

  - La plupart des clients de la Stratégie qui ont réussi à s'adapter malgré de nombreux obstacles attribuent leur succès à la coordination et aux efforts concertés du CRHC, du collège pré-universitaire, de l'organisme de développement régional, des syndicats, des groupes d'affaires locaux et d'autres organismes communautaires;

  - Les organismes locaux sont en mesure d'encourager (ou de pousser) les clients, de manière positive et socialement acceptable, à entreprendre une formation, à accepter un placement, etc.;

  - On obtient de bons résultats quand les employeurs des pêcheries collaborent avec les CRHC à définir les besoins de formation, encouragent leurs employés à y participer et sélectionnent des clients pour certaines activités d'adaptation.

- Le rôle des CRHC au sein des collectivités peut varier :

  - En général, la plupart des CRHC n'ont eu ni les ressources, ni le temps, ni les compétences pour faire un travail de développement communautaire efficace auprès des clients de la Stratégie et de leurs collectivités;

  - Néanmoins, certains CRHC peuvent exercer un leadership très utile en élaborant des activités d'adaptation communautaire;

  - On semble retirer des avantages directs en matière d'adaptation lorsque la collectivité est au courant des options et des modifications des programmes de la Stratégie; chaque client peut alors obtenir du soutien et du renforcement de son milieu social;

  - Quand le personnel de LSPA / DRHC a su mettre en place des réunions communautaires et autres procédés de communication collectifs, il a réussi à mobiliser et à motiver les clients et à diffuser des renseignements au sujet des options de programme de LSPA / DRHC.

- Dans les collectivités actives, les leaders du développement communautaire sont très reconnaissants envers LSPA / DRHC :

  - Les leaders apprécient la souplesse de la Stratégie, dont les activités peuvent être adaptées aux conditions locales et aux besoins de chaque client ou cliente;

- ♦ On considère que la panoplie d'éléments de programme de la Stratégie (formation, placements, travail indépendant, bénévolat, etc.) fonctionne bien à l'échelon local;

- ♦ Les organismes et les groupes communautaires sont favorables à ce qu'on offre ensemble une série de mesures comme la FBA ou le recyclage, l'acquisition de nouvelles compétences et les mesures de soutien de l'emploi.

- Les clients de la Stratégie ne font d'habitude pas partie de la " boucle " dans leur collectivité :

  - ♦ Dans la plupart des régions, on a fait peu d'efforts pour mobiliser directement les clients de la Stratégie à l'échelon des collectivités;

  - ♦ À Terre-Neuve, les syndicats des clients de la Stratégie ont constitué de précieuses sources d'information et d'organisation et ont grandement facilité l'adaptation grâce à des programmes de formation et à d'autres activités. L'efficacité des activités syndicales dans l'optique de la Stratégie a varié d'une collectivité à l'autre, selon le leadership local et le niveau de soutien au syndicat.

5.2.4 Principaux résultats et leçons tirées de l'expérience

Voici les résultats de l'étude sur la dynamique d'adaptation au sein des collectivités pour les clients de la Stratégie.

- Les attitudes et la compréhension de la collectivité exercent une influence importante sur les choix des clients de la Stratégie en matière d'adaptation :

  - ♦ les interventions du programme LSPA / DRHC axées sur la collectivité sont donc un moyen efficace d'influencer les attitudes, les choix et les comportements des particuliers en matière d'adaptation;

  - ♦ les interventions communautaires, combinées à la FBA ou au recyclage, semblent être le moyen le plus efficace d'influencer les clients dont l'adaptation est difficile (c.-à-d. les clients limités par leur âge, leur niveau de scolarité, leurs liens familiaux, etc.), surtout ceux qui vivent dans les collectivités qui dépendent le plus de la pêche;

  - ♦ il faudrait exercer des efforts plus cohérents et plus efficaces pour diffuser des informations exactes, à jour et fiables au sujet des programmes et des activités d'adaptation de LSPA / DRHC dans tous les secteurs des collectivités qui dépendent de la pêche.

- Le personnel de LSPA / DRHC dans les CRHC n'a eu ni un mandat clair, ni la connaissance et les compétences nécessaires, ni les ressources pertinentes et suffisantes pour élaborer des interventions communautaires efficaces de façon uniforme et continue :

  - néanmoins, certains CRHC ont très bien réussi à mobiliser les ressources collectives, à s'associer à d'autres organismes et groupes communautaires et à influencer les attitudes de la collectivité;

  - il faudrait que les CRHC partagent davantage leurs idées et leur expérience des pratiques qui fonctionnent le mieux dans le domaine des interventions dans la collectivité.

- Les employés de LSPA / DRHC, et surtout les travailleurs des projets extension, font souvent partie de la collectivité locale; à ce titre, ils ne peuvent pas toujours faire preuve du leadership et de l'initiative nécessaires pour modifier les attitudes ancrées et faire progresser les mentalités :

  - si jamais l'on poursuit les interventions auprès des clients de la Stratégie à l'échelon des collectivités, il faudrait en rehausser l'efficacité en offrant au personnel terrain de DRHC de la formation spécialisée, de la supervision et du soutien.

- Les associations entre le personnel de LSPA / DRHC et les collèges pré-universitaires locaux, les organismes de développement et autres organismes communautaires, les employeurs et les autres personnes intéressées de la collectivité ont souvent été des moyens très efficaces d'encourager l'adaptation active des clients de la Stratégie :

  - les partenaires communautaires apprécient souvent beaucoup la souplesse de LSPA / DRHC , dont les programmes peuvent être adaptés aux conditions, aux besoins et aux projets locaux.

- Dans les CRHC comme dans les collectivités, on est intéressé à élaborer des stratégies d'adaptation communautaire globales sous forme de projets-pilotes :

  - certaines collectivités, y compris les clients de la Stratégie, considèrent qu'il était plus important d'aider les jeunes à quitter l'industrie de la pêche que de favoriser l'adaptation des clients actuels et veulent pouvoir se servir des ressources de la Stratégie à l'échelon local pour accomplir qui convienne le mieux aux familles et à la collectivité tout entière.

- Dans l'ensemble, le personnel de LSPA / DRHC et les dirigeants des collectivités sont d'avis que les composantes de création d'emploi et de développement communautaire de la Stratégie n'ont pas eu jusqu'à maintenant les effets escomptés :

  - au printemps 1996, le BFDR(Q) et l'APECA mobilisaient des ressources et tissaient des liens avec DRHC et les programmes provinciaux pour mettre à la disposition des projets locaux répondant aux critères approuvés un soutien important en capitaux et en infrastructure. Ces projets ne devaient pas seulement s'adresser aux clients de la Stratégie, mais couvrir les initiatives communautaires en général dans les collectivités touchées par la crise des pêcheries. Ils devaient inclure la planification économique, la formation entrepreneuriale et le soutien au démarrage de petites entreprises;

  - on relève de nombreux exemples de projets écologiques utiles et bien gérés, mais aussi de projets mal conçus, mal organisés, auxquels les clients hésitaient à participer, ou dont les ressources n'ont jamais été suffisantes pour que la réussite soit possible.

Annexe 1

Mesures d'adaptation et de revenu utilisées dans le cadre de l'évaluation

Mesure de l'adaptation

Quand considère-t-on qu'un client ou une cliente de LSPA / DRHC s'est adapté(e) au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond ? Pendant toute la durée de la Stratégie, l'équipe d'évaluation a élaboré et testé de nombreuses mesures d'adaptation. Elle a notamment élaboré les critères d'adaptation décrits à la section 4.1.1 du présent rapport.

- D'un point de vue fonctionnel, l'adaptation devrait signifier que la dépendance du client ou de la cliente envers l'assurance-emploi après la Stratégie n'est pas supérieure à sa dépendance envers l'assurance-chômage avant la Stratégie. Donc, la part des prestations d'a.-e. dans son revenu total ne devrait pas être au-delà d'un certain seuil et le revenu ne devrait pas être en deça d'un certain seuil convenu (on suggère environ 80 %). Si son revenu est inférieur à ce seuil, mais que la part de l'a.-e. dans son revenu total n'a pas augmenté, la cliente ou le client se sera adapté, mais pas autant qu'un client ou une cliente dont le revenu n'a pas baissé en deçà du seuil convenu.

- De toute évidence, l'adaptation des clients de la Stratégie est parfois due à des facteurs autres que les interventions de LSPA / DRHC. On supposera que LSPA / DRHC a contribué à l'adaptation si, durant la période couverte par la Stratégie, le client ou la cliente a profité de mesures actives d'aide à l'adaptation qui ont contribué à son adaptation.[57]

---

[57] Nous avons fondé ce concept d'adaptation sur des consultations auprès des membres du Comité consultatif de l'évaluation de LSPA / DRHC. Lorsqu'il faut décider si DRHC est responsable de l'adaptation d'un client ou d'une cliente donné(e), il faut considérer la nature des revenus, pas seulement leur niveau. Par exemple, si quelqu'un a reçu une formation dans le cadre de la Stratégie et gagne ensuite 80 % de son revenu antérieur, il faut déterminer si ce revenu provient de la pêche ou non avant d'attribuer la responsabilité de l'adaptation du client à DRHC. Si le revenu gagné est lié à la pêche, on juge que DRHC n'y est pour rien, tandis que s'il ne l'est pas, on juge qu'une part de la responsabilité de l'adaptation revient à DRHC.

Mesure du revenu en 1995 et en 1996

Comme mentionné plus haut, le revenu est un aspect clé de la définition de l'adaptation. Comme les dossiers de l'impôt sur le revenu n'étaient pas disponibles pour 1995 et 1996, au moment de l'évaluation, nous avons estimé le revenu de ces deux années à partir des données du fichier sur la paye de la Stratégie. Ces données sont fondées sur les renseignements figurant sur les cartes de déclaration des prestataires de LSPA remplies et postées par les clients.[58] DRHC se sert du fichier sur la paye pour émettre les chèques aux clients. Le fichier sur la paye de la Stratégie contient des informations dérivées du revenu indiqué sur les déclarations LSPA et permet de calculer une estimation du revenu minimum de toute provenance. Pour ceci, il faut poser certaines hypothèses, que nous décrirons ci-dessous.

Les données sur la paye de la Stratégie contiennent des informations exactes sur le montant des prestations de LSPA touchées pendant une période donnée et, si des déclarations sont postées, sur le montant des prestations d'a.-e. ou d'a.-c. touchées pendant la même période.[59] Si un client ou une cliente a envoyé des déclarations pour chaque deux semaines, on peut estimer son revenu d'autre provenance (p. ex., l'a.-e., le travail) à partir des informations dans le fichier. Un client ou une cliente peut tirer un revenu qui représente jusqu'à 25 p. 100 du taux de prestations de LSPA auquel il ou elle est admissible (si le revenu ne provient pas de la pêche) ou jusqu'à 50 p. 100 de ce taux (si le revenu provient de la pêche) sans que ses prestations de LSPA ne soient réduites. Seuls les gains supérieurs à ces exemptions sont mis en mémoire dans le fichier de paye de la Stratégie. Si le client ou la cliente déclare un gain non lié à la pêche, on calcule son revenu en ajoutant au montant entré 25 p. 100 du taux de prestation auquel il ou elle est admissible. Si le client ou la cliente déclare un gain lié à la pêche, on ajoute au montant 50 p. 100 du taux de prestation. Le problème, c'est que si aucun gain n'est enregistré dans le fichier, le client ou la cliente peut avoir gagné entre zéro et la moitié de son taux LSPA. Dans cette situation, nous avons supposé qu'à part les prestations de LSPA et d'a.-e. ou d'a.-c. enregistrées, le client ou la cliente n'a gagné aucun revenu pour la période donnée.

Si un client ou une cliente n'envoie pas de déclaration pour une période de deux semaines, il faut poser d'autres hypothèses pour estimer son revenu. On suppose alors que la personne en question n'a reçu aucune prestation de LSPA pour cette période. Si un client ou une cliente avait droit aux prestations de LSPA pour une période donnée, on suppose qu'il ou elle aurait envoyé une déclaration. Si un client ou une cliente a déclaré un revenu de la pêche au cours d'une saison de pêche et ne poste aucune déclaration pendant quelques

---

[58] Le fichier sur la paye de la Stratégie est lié à celui de l'assurance-emploi de DRHC au Centre de la paye de Moncton. Les informations sur les sommes d'a.-c. ou d'a.-e. versées aux clients de la Stratégie proviennent directement des dossiers de l'a.-c. ou de l'a.-e.

[59] Si un client ou une cliente touche des prestations d'a.-e., puis cesse d'envoyer des déclarations, les données sur les prestations d'a.-e. continuent d'être entrées dans le système. Comme mentionné plus haut, ces montants proviennent directement du système de paye de l'a.-e.

semaines, on suppose qu'il ou elle a gagné l'équivalent de son taux LSPA, plus 50 p. 100 de ce taux. Autrement dit, on suppose que les clients dans cette situation ont pêché pendant les semaines de la saison de pêche pour lesquelles il manque des déclarations et qu'ils ont gagné un revenu suffisant de cette pêche pour ne n'avoir plus droit à aucune prestation de LSPA.

S'il n'existe aucune mention du revenu de la pêche, et qu'aucune déclaration n'est envoyée, on suppose que le client ou la cliente a gagné l'équivalent de son taux de prestation de LSPA plus 25 p. 100 de ce taux . Ainsi, les clients qui n'envoient aucune déclaration au cours d'une année donnée sont considérés avoir gagné l'équivalent de leur taux de prestation de LSPA plus 25 p. 100 de ce taux, multiplié par 52 (c.-à-d. qu'on suppose que chaque semaine de l'année, ils ont gagné l'équivalent de leur taux de prestation de LSPA plus 25 % de ce taux). La principale faiblesse de cette méthode, c'est qu'elle contribue d'habitude à sous-estimer les revenus, car on tient compte des montants minimaux que les clients auraient gagnés. Du fait que nous avons dû poser ces hypothèses, les mesures du revenu pour 1995 et 1996 doivent être considérées comme des estimations. Elles sont fondées sur les meilleures informations disponibles actuellement.

Annexe 2

Description de l'analyse typologique utilisée

Par l'analyse typologique, on tente de regrouper des points de données (dans ce cas-ci, des personnes) en fonction de leurs caractéristiques communes. Si l'on dispose de deux variables, cela revient à tracer des cercles autour de grappes de points de données sur un graphe. La première étape consiste à rééchelonner toutes les variables selon une échelle de 0 à 1. Ainsi, elles seront toutes pondérées de façon égale. Sans cela, une différence de 10 $ entre deux taux de prestation de LSPA, par exemple, serait perçue comme un écart plus important qu'une différence d'âge de cinq ans.

Voici les variables que nous avons utilisées pour établir les grappes :

Obstacles perçus	Garde d'enfants
	Garde de personnes âgées
	Responsabilités familiales
	Faible niveau de scolarité
	Santé
	Départ de la région d'attache
	Absence d'emplois dans la région d'attache
	Absence d'information sur la fermeture éventuelle de l'usine
	Stress
	Accès à la formation
Emploi	A reçu une prime à l'emploi de la Stratégie
EmpPrg	A participé à un programme d'emploi de la Stratégie
Fish	Admissible à la Stratégie en tant que pêcheur
FWos	Nombre de semaines de pêche en 1995
FSHPAY	Revenu de la pêche en 1995
Gender	Sexe
IncPrem	Revenu imposable avant le début de la Stratégie
Moved	A déménagé après avoir commencé à toucher des prestations de LSPA
Plant	Admissible à la Stratégie en tant que travailleur d'usine
Retired	A renoncé à la Stratégie en se prévalant de l'option de retraite anticipée
Age	Âge
Education	Niveau de scolarité
Rate	Taux de prestation de LSPA
TrnCATS	A reçu de la formation (d'après le SSAC)
X2kfish	S'attend à pêcher en l'an 2000
X2kout	S'attend à travailler à l'extérieur de l'industrie de la pêche en l'an 2000
X2kplant	S'attend à travailler dans une usine en l'an 2000
X2kret	S'attend à être à la retraite en l'an 2000

S'il existait plusieurs sources d'information pour certaines variables (p. ex., celles qui concernent les attentes), nous avons utilisé pour l'analyse la réponse la plus récente à la question.

Annexe 3
La mesure d'adaptation utilisée par le programme LSPA / DRHC

Pour des raisons opérationnelles et de reddition des comptes, les cadres de LSPA / DRHC avaient besoin d'information sur les cas d'adaptation réussie. D'un point de vue de reddition des comptes, ils considéraient le nombre de clients ayant réussi à s'adapter au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique comme le seul indicateur de réussite du programme et avaient besoin d'information pour en faire un suivi. D'un point de vue opérationnel, les conseillers de LSPA / DRHC avaient besoin de savoir comment chaque client ou cliente de la Stratégie s'adaptait pour pouvoir affecter les ressources en conséquence. C'est pourquoi nous avons élaboré deux mesures indépendantes de l'adaptation dans le cadre LSPA / DRHC : l'une à des fins de reddition des comptes, et l'autre, à des fins opérationnelles.

Voici la mesure de reddition des comptes adoptée après l'examen opérationnel de février 1996 :

...les clients adaptés, ce sont les clients qui reçoivent en prestations de LSPA moins de 25 p. 100 de l'équivalent de 12 fois leur taux LSPA / DRHC au cours de la période de référence de 12 semaines.[60]

Essentiellement, pour estimer l'adaptation dans le cadre du programme LSPA / DRHC, on considérait que les clients de la Stratégie s'étaient adaptés lorsque leurs prestations de LSPA représentaient moins du quart de leur revenu durant une période de référence de douze semaines. Cette mesure de l'adaptation a été calculée périodiquement pour diverses périodes de douze semaines.

Les représentants de LSPA / DRHC ont évalué la sensibilité de cette mesure sur des périodes de référence plus longues (quatorze et vingt semaines) sans constater d'écart important. Ils ont cependant observé une importante volatilité par rapport à la période de référence proprement dite, c'est-à-dire à la période de douze semaines utilisée. Cette volatilité est liée à l'économie saisonnière dans les principales régions visées par la Stratégie.

Par exemple, les estimations de l'adaptation des périodes de référence qui comprennent le mois de novembre ont tendance à être inférieures à cause des dispositions d'a.-c. et

---

[60] " TAGS Management Information: Measuring Adjustment " (non daté), p. 1

d'a.-e. sur la pêche.[61] Si l'on utilise la mesure de douze semaines de DRHC, l'estimation du niveau d'adaptation varie en fonction de la date de référence :

- Au 30 décembre 1995 : 26 p. 100 ou 10 307 clients de la Stratégie étaient adaptés;
- Au 28 décembre 1996 : 30 p. 100 ou 12 050 clients de la Stratégie étaient adaptés;
- Au 15 février 1997 : 38 p. 100 ou 14 911 clients de la Stratégie étaient adaptés.

Comme les périodes de référence des deux estimations de décembre comprennent le mois de novembre, les représentants du programme peuvent considérer ces estimations comme étant faibles.

Comparaison entre les estimations sur l'adaptation totale de l'étude d'évaluation et celles de DRHC

Les estimations de l'évaluation ne diffèrent pas foncièrement de celles produites par le programme LSPA / DRHC même.

Tableau 1 Comparaison des différentes mesures de l'adaptation

	Estimation de l'évaluation (mesure principale)		Estimation de l'évaluation (avec les retraités)		Estimation de LSPA / DRHC (avec les retraités)	
	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%
1995	10 599	27 %	10 839	29 %	10 307	26 %
1996	10 635	28 %	12 127	30 %	12 050	30 %

Les estimations de l'étude d'évaluation ne diffèrent pas foncièrement de celles produites par le programme LSPA / DRHC même.

La définition de l'adaptation de l'équipe d'évaluation et celle du programme s'articulent toutes les deux autour du niveau et de la source du revenu. Le tableau suivant résume les différences entre ces deux définitions.

[61] En règle générale, à cause de la façon dont l'a.-c. ou l'a.-e. définit les périodes de pêche estivale et hivernale, les pêcheurs ne touchent pas de prestations en novembre. La règle a légèrement changé en janvier 1997.

Tableau 2 Comparaison des mesures de l'adaptation du programme et de l'évaluation

	Source de la définition	
Mesure	Programme	Évaluation
Niveau du revenu	75 % de la paye de LSPA / DRHC	80 % du revenu antérieur
Genre de revenu de référence	Paye de LSPA / DRHC	Gains avant la fermeture
Source du revenu	Toutes les sources autres que la paye LSPA / DRHC	L'a.-c. ou l'a.-e. ne peut pas représenter une part plus grande du revenu total qu'avant la fermeture

Ces mesures ont chacune leurs mérites. Dans la perspective du programme, on se préoccupe surtout de la somme totale nécessaire au soutien du revenu et de l'épuisement connexe des ressources des mesures actives d'aide à l'adaptation. Il est donc logique que la définition du programme mette l'accent sur le remplacement de la paye de LSPA / DRHC par d'autres sources de revenu. Le fait que le programme accepte l'assurance-emploi comme une source de revenu légitime indique que l'on reconnaît les limites du marché du travail dans les régions touchées, et son acceptation du chiffre de 75 p. 100 des prestations de LSPA indique que l'on reconnaît que la fermeture d'une industrie de cette envergure aura des répercussions inévitables sur les revenus.

L'évaluation porte sur l'objectif qu'on s'est donné dans le cadre de LSPA / DRHC, c'est-à-dire l'adaptation des travailleurs au marché du travail à l'extérieur de l'industrie du poisson de fond; plus précisément, elle cherche à déterminer si les clients ont réussi à remplacer le poisson de fond comme source de revenu ou comme moyen d'être admissibles au soutien du revenu. À cette fin, il est raisonnable de demander que ce remplacement se produise sans recours accru au soutien du revenu. Comme la définition du programme, celle de l'évaluation admet le revenu de transfert, car elle reconnaît les limites du marché du travail, et actualise le niveau du revenu pour tenir compte des incidences de la fermeture.

Annexe 4
Vue d'ensemble de l'économie terre-neuvienne

1. Introduction

Terre-Neuve est plus touchée par la fermeture de l'industrie du poisson de fond que le Québec et les trois provinces maritimes, car elle compte beaucoup plus de travailleurs déplacés, elle dépend beaucoup du poisson de fond, et son économie est plus faible dans l'ensemble. Pour mieux situer l'étude, l'équipe d'évaluation a donc préparé une vue d'ensemble de la situation économique de Terre-Neuve, résumée ici.

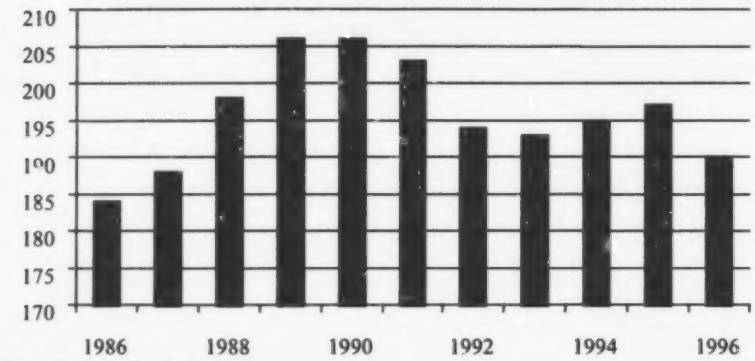
L'économie de Terre-Neuve s'est développée de 1985 à 1990, mais la récession du début des années 90 et la fermeture de la pêche au poisson de fond l'ont fait péricliter. Le produit intérieur brut (PIB) réel, qui a atteint en 1989 un sommet de 6,7 milliards de dollars en dollars de 1986, n'est pas encore revenu à ce niveau (en 1995, il n'était que de 6,6 milliards). Le PIB réel de la pêche, des mines, de la forêt, du transport, d'autres services publics et du commerce est encore en deçà de son niveau de la fin des années 80. Les seules industries qui ont continué à croître régulièrement au cours des années 90 ont été les communications et les services socioculturels et commerciaux. Les dépenses de quelque 6 milliards de dollars pour Hibernia au cours des dernières années n'y ont rien changé.

2. Emploi

L'emploi total a atteint son plus haut niveau en 1990 à Terre-Neuve, avec un chiffre de 206 000 personnes. Il a baissé de 3 000 personnes en 1991, puis de 9 000 personnes en 1992. En 1994, l'emploi a commencé à reprendre, mais a encore diminué de 7 000 personnes en 1996; le nombre de personnes employées n'était plus que de 190 000. L'emploi dans la province est maintenant environ à son niveau de 1987.

L'économie de Terre-Neuve dépend beaucoup des trois paliers de gouvernement pour l'emploi direct et indirect (généré par les projets de construction et d'autres activités économiques). Les programmes de transfert du revenu, notamment l'assurance-emploi et la sécurité de la vieillesse, contribuent énormément à la demande globale brute, qui à son tour stimule l'emploi dans l'économie provinciale. L'emploi direct dans la fonction publique de la province (aux trois paliers de gouvernement, en éducation, en santé et dans les sociétés de la Couronne) représentait en moyenne 50 000 personnes en 1995, soit plus de 25 % de l'emploi total cette année-là. Les compressions du gouvernement vont sans doute limiter la croissance en ce domaine au cours des prochaines années.

Figure 1 – Emplois à Terre Neuve – 1986-1996 – (en milliers)



Source: Statistique Canada, Cat. 71-201

En 1996, le rapport emploi/population de Terre-Neuve était de 41,9 p. 100. Cela signifie qu'un peu plus de quatre personnes en âge de travailler sur dix étaient employées. C'est de beaucoup le taux le plus bas de toutes les provinces, et il est bien en deçà du taux canadien de 58,6 p. 100. Des études passées ont montré que le pourcentage de Terre-Neuviens qui trouvent du travail à un moment ou à un autre durant l'année est presque aussi élevé que celui du Canada. Le problème a trait au très faible pourcentage des emplois qui durent toute l'année à Terre-Neuve. Comme la plupart des emplois dans la province sont saisonniers, de nombreuses personnes dépendent de l'assurance-chômage pour une grande partie de leur revenu. En 1992, 156 000 personnes ont touché 1,1 milliard de dollars en paiements d'a.-c. (soit plus de la moitié des gens ayant travaillé durant l'année). L'argent versé en prestations d'a.-c. a radicalement diminué avec la fermeture de l'industrie du poisson de fond et les modifications au règlement de l'assurance-emploi. En 1995, 111 000 personnes ont touché 675 millions de dollars en prestations d'a.-c.

Les programmes PARPMN et LSPA ont aidé à atténuer les répercussions de la fermeture de la pêche à la morue chez les gens que cette industrie employait. Les paiements de soutien du revenu qui leur sont associés, combinés aux dépenses de formation, au rachat des permis et aux retraites, ont contribué à alléger les contrecoups de la fermeture sur l'économie terre-neuvienne. Lorsque la Stratégie prendra fin en 1998, on assistera à une réduction importante du revenu personnel dans la province. Ceci aura des effets sociaux et économiques très graves, surtout en zone rurale.

Dans son budget de 1997, le gouvernement provincial a fait plusieurs annonces qui toucheront les niveaux d'emploi :

- élimination de 1 100 postes dans la fonction publique au cours des trois prochaines années (1997-1998 à 1999-2000);

- compression de 350 millions de dollars dans les dépenses au cours de cette période de trois ans;

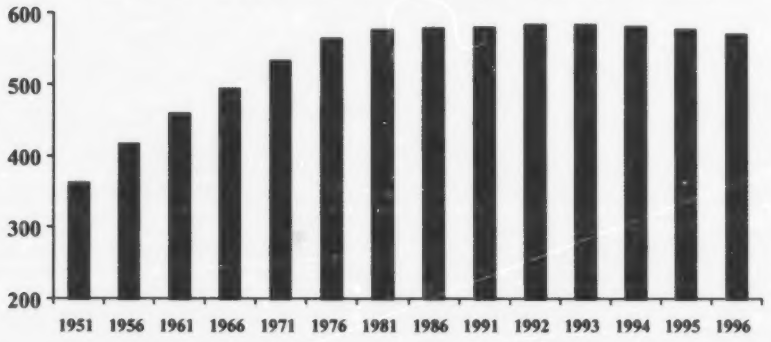
- compression de 468 postes d'enseignants en 1997.

Ces effets défavorables viendront renforcer l'émigration, déjà élevée comme on le verra à la section suivante. Les paiements de transfert que le gouvernement fédéral verse à la province s'en trouveront donc réduits.

3. Population

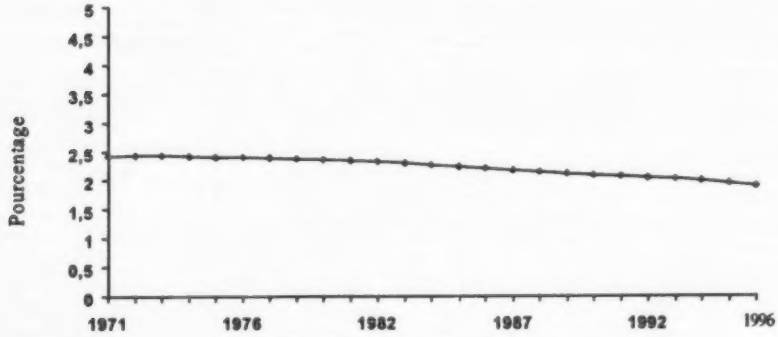
Depuis son entrée dans la Confédération en 1949, la croissance démographique à Terre-Neuve a traversé plusieurs étapes. De 1951 à 1976, la population a augmenté régulièrement, entre 5 p. 100 et 15 p. 100 entre chaque période de recensement quinquennal. Pendant cette période, la population s'est accrue de 361 000 à 564 000 personnes. De 1976 à 1981, la croissance démographique n'a été que de 2 p. 100, et de 1981 à 1991, de 1 p. 100 seulement : la population a augmenté de 3 800 personnes, de 576 500 à 580 300. Au début des années 90, on a assisté à une nouvelle augmentation, mais de 1993 à 1996, la population a chuté de plus 13 000 personnes.

Figure 2 – Population de Terre-Neuve et du Labrador – De 1951 à 1991 à intervalles de 5 ans et de 1992 à 1996 par année – (en milliers)



Source: Historical Statistics of Newfoundland and Labrador, et des prévisions démographiques de Statistique Canada.

Figure 3 - Population de Terre-Neuve et du Labrador - Pourcentage de la population canadienne 1971 à 1996



Source : Historical Statistics of Newfoundland and Labrador, et prévisions démographiques de Statistique Canada.

Les changements démographiques dépendent des naissances, des décès et de la migration nette. La migration nette (l'immigration moins l'émigration) est d'habitude négative à Terre-Neuve. Un chiffre négatif indique que le nombre de gens qui quittent la province est supérieur au nombre de gens qui y entrent.

- Le nombre de décès augmente lentement avec le temps à mesure que la population vieillit; il est passé de 3 200 en 1971 à 4 100 en 1995. Le nombre annuel de décès varie entre 3 800 et 4 100 depuis 1990.

- Les naissances ont culminé de 1955 à 1965 à 15 000 par année; depuis, elles ont radicalement diminué. Même depuis 1990, les naissances ont baissé de 7 600 à 6 200. Cette baisse s'explique par la diminution radicale du taux de fertilité : en 1966, Terre-Neuve avait le plus haut taux de fertilité du pays, soit 4,6. Ce taux a baissé jusqu'à 1,3 en 1994, et il est maintenant le plus faible du Canada.

- Dans l'ensemble, depuis 25 ans, la migration nette est négative : Terre-Neuve perd environ 4 000 personnes par année. Ces dernières années, en dépit du projet Hibernia, la baisse démographique attribuable à la migration a atteint son plus haut niveau depuis l'entrée de la province dans la Confédération. En 1995, il y a eu perte nette de 6 800 personnes à ce chapitre.

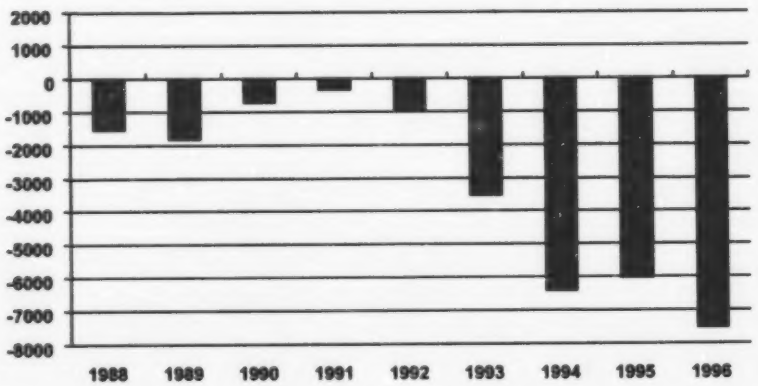
On a énormément parlé de l'émigration de Terre-Neuve associée à la fermeture de l'industrie du poisson de fond. À la lumière des entrevues, des groupes de discussion et des assemblées publiques qu'elle a menés, l'équipe d'évaluation a eu l'impression que la plupart des gens pensent que les clients de la Stratégie ne constituent pas la source principale de cette émigration. Cette impression est confirmée, car l'émigration brute de Terre-Neuve en 1995 représentait à peu près 16 000 personnes, tandis que nous estimons

à environ 2 000 les clients de la Stratégie et leurs familles qui ont quitté la province entre 1994 et 1996.

Cette évaluation de la migration et de l'économie de Terre-Neuve indique que l'émigration de la province a véritablement augmenté, et qu'elle a eu des contrecoups sur l'économie terre-neuvienne directement attribuables à la perte démographique et, indirectement, à la baisse prévue des paiements de transfert, qui devrait limiter les dépenses gouvernementales.

Depuis quelques années, malgré Hibernia, la perte démographique due à la migration a atteint son point culminant depuis l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. En 1995, il y a eu perte nette de 6 800 [62] personnes en raison de la migration. Avec une croissance démographique nette [63] de 2 000 personnes, la population a donc diminué de 4 800 personnes.

Figure 4 Migration nette de Terre-Neuve - 1988-1996



N.B 1996 est une estimation fondée sur trois trimestres plus le dernier trimestre de 1995.
Source : Section des prévisions démographiques, Direction de la démographie, Statistique Canada.

La migration nette a poursuivi sa tendance négative jusqu'en 1996 avec une perte nette de 6 700 personnes au cours des trois premiers trimestres. La perte démographique pour l'année entière sera sans doute la plus forte des 25 dernières années. Cette situation est le résultat d'une émigration élevée (à peu près 16 000 personnes en 1995) plutôt que d'une baisse importante de l'immigration. Les gens qui quittent la province sont souvent plus jeunes et plus scolarisés que le reste de la population terre-neuvienne.

---

[62] Les estimations de la migration nette comprennent les résidents temporaires nets et les Canadiens de retour au pays.

[63] La croissance naturelle comprend les naissances moins les décès. En 1995, il y a eu 6 145 naissances et 4 170 décès, soit une croissance démographique de 2 025 personnes.

La perte démographique attribuable à la migration devrait rester élevée pendant les deux prochaines années. Avec la fin prochaine des travaux sur la plate-forme Hibernia à Bull Arm, les mises à pied gouvernementales et la fin des prestations de LSPA, un grand nombre de gens continueront sans doute à quitter la province.